



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
E MEIO AMBIENTE**

**A MARCA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA FORMULAÇÃO DO PLANO
NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

Elisiane Carra Tunes

Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos dos Santos

**SÃO CRISTOVÃO - SE
Dez/2018**

ELISIANE CARRA TUNES

**A MARCA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA FORMULAÇÃO DO PLANO
NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação
em Desenvolvimento e Meio Ambiente como
requisito para obtenção do título de Doutora em
Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos dos Santos

São Cristóvão-Sergipe
2018

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

T926m Tunes, Elisiane Carra
A marca da participação social na formulação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos / Elisiane Carra Tunes ; orientador Antônio Carlos dos Santos. – São Cristóvão, SE, 2018.
278f.

Tese (Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) - Universidade Federal de Sergipe, 2018.

1. Resíduos sólidos. 2. Participação social. 3. Política ambiental - Brasil. I. Plano Nacional de Resíduos Sólidos. II. Santos, Antônio Carlos dos, orient. III. Título.

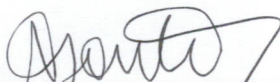
CDU 628.312.1

ELISIANE CARRA TUNES

**A MARCA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA FORMULAÇÃO DO PLANO
NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

Tese apresentada como requisito parcial para
obtenção do título de Doutor(a) pelo
Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento e Meio Ambiente
(PRODEMA) da Universidade Federal de
Sergipe.

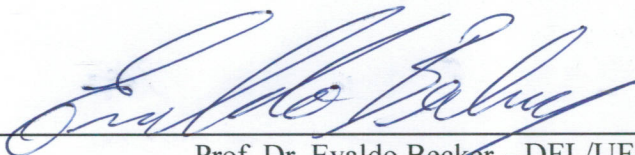
BANCA EXAMINADORA



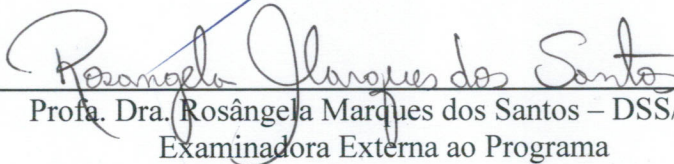
Prof. Dr. Antônio Carlos dos Santos – PRODEMA/UFS
Presidente - Orientador



Profa. Dra. Silvia Maria Santos Matos – PRODEMA/UFS
Examinadora Interna



Prof. Dr. Evaldo Becker – DFL/UFS
Examinador Interno



Profa. Dra. Rosângela Marques dos Santos – DSS/UFS
Examinadora Externa ao Programa



Profa. Dra. Ana Paula Vidal Bastos – UNB
Examinadora Externa

“Os direitos do homem, fundamentados na autonomia moral dos indivíduos, só podem adquirir uma figura positiva através da autonomia política dos cidadãos.”

(HABERMAS, 1997, p. 127)

“...um discurso será uma voz nesse diálogo discursivo incessante que é a história. Um discurso pode concordar com outro ou discordar de outro. Se a sociedade é dividida em grupos sociais, com interesses divergentes, então os discursos são sempre o espaço privilegiado de luta entre vozes sociais...”

(FIORIN, 2015, p. 9)

AGRADECIMENTOS

Embora uma tese seja, pela sua finalidade acadêmica, um trabalho individual, há contributos de natureza diversa que não podem deixar de ser realçados. Por essa razão, desejo expressar os meus sinceros agradecimentos a todos que contribuíram para o alcance desta meta.

Ao meu marido, Roberto, pessoa especial que me ensina a cada dia perante seus gestos. Agradeço especialmente pelo amor e companheirismo do dia-a-dia.

Aos meus filhos, Nauê e Luan, meus orgulhos e fonte de inspiração para eu ser um ser humano melhor sempre.

Aos meus pais, Luiz e Teresinha, pelos ensinamentos de ética e pela constante lembrança de que o conhecimento é a melhor herança que podemos ter em vida.

Ao meu orientador, Prof. Antônio Carlos, pela confiança na possibilidade da pesquisa.

Aos integrantes da banca, pelas valiosas contribuições, sobretudo às professoras Dras. Rosângela Marques dos Santos e Sílvia Maria Matos, que ajudaram a formatar a pesquisa desde o Seminário de Tese I.

À CAPES, pelo apoio PROAP ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

À família PRODEMA, toda a minha gratidão.

Aos colegas de doutorado, pela excelente relação pessoal que criamos.

Aos amigos que me apoiaram na caminhada, meu muito obrigada.

RESUMO

O objetivo geral desta tese foi analisar a marca da participação social na elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PINRS), tendo em vista que uma primeira versão do plano foi submetida ao debate com a sociedade por meio de cinco audiências públicas regionais e uma nacional. Presumiu-se, como primeira hipótese dessa pesquisa, que a criação de novos mecanismos de participação e deliberação da sociedade torna presente um método plural de maior engajamento da sociedade. Porém, dispôs-se como hipótese adicional que a participação da sociedade na formulação do PINRS não modificou aspectos fundamentais da sua redação final. Os objetivos específicos foram: i) identificar os participantes e descrever como se deu a representação da sociedade por eles; ii) analisar o processo de discussão na construção do texto do PINRS; iii) mensurar a efetividade deliberativa no texto final do PINRS. Metodologicamente, essa foi uma pesquisa de abordagem exploratória e descritiva; quanti e qualitativa quanto à sua classificação e de corte transversal. Utilizou-se a análise do discurso e a análise de conteúdo como técnicas de pesquisa. Nos resultados obtidos, observou-se que: i) os três segmentos da sociedade – sociedade civil, governo e mercado – participaram ativamente das audiências; ii) as formações discursivas da sociedade civil evidenciaram a preocupação social, o discurso do governo teve como foco o trabalho e as falas do mercado convergiram para o eixo financeiro; iii) a participação social foi efetiva quanto à modificação do texto preliminar para o final do PINRS. Tendo em vista estes resultados, a primeira hipótese, de inserção da sociedade na discussão política, foi confirmada. Porém, a segunda hipótese, de que a participação social nas audiências do PINRS não teria sido efetiva, foi refutada.

PALAVRAS-CHAVE: Participação Social. Audiências Públicas. Plano Nacional de Resíduos Sólidos.

ABSTRACT

The general objective of this thesis was to analyze the social participation mark in the elaboration of the National Plan of Solid Waste, considering that a first version of the plan was submitted to the debate with the society through five public audiences and one national public audience. It was assumed, as the first hypothesis of this research, that the creation of new mechanisms of participation and deliberation of society makes present a plural method of greater engagement of society. However, it was proposed as an additional hypothesis that the participation of society in the formulation of the Plan did not change fundamental aspects of its final wording. The specific objectives were: i) to identify the participants and describe how society was represented by them; ii) to analyze the discussion process in the construction of the Plan text; iii) to measure the deliberative effectiveness in the final text of the Plan. Methodologically, this was an exploratory and descriptive research; quantitative and qualitative in its classification and cross-sectional. Discourse analysis and content analysis were used as research techniques. In the obtained results, it was observed that: i) the three segments of society - civil society, government and market - participated actively in the audiences; ii) the discursive formations of civil society showed the social concern, the discourse of the government focused on the work and the speeches of the market converged to the financial axis; iii) the social participation was effective regarding the modification of the preliminary text for the end of the Plan. In view of these results, the first hypothesis, of insertion of the society in the political discussion, was confirmed. However, the second hypothesis, that social participation in the Plan hearings would not have been effective, was refuted.

KEYWORDS: Social Participation. Public Hearings. National Solid Waste Plan.

LISTA DE TABELAS E QUADROS

TABELA 01 – Conselhos e Comissões Nacionais.....	76
TABELA 02 – Produção legislativa em relação às diretrizes das conferências.....	92
TABELA 03 – Panorama das Conferências Nacionais de Meio Ambiente	99
TABELA 04 – Total de Inscritos nas audiências do PINRS por Setor	187
TABELA 05 –Total de Presentes nas audiências do PINRS.....	188
TABELA 06 –Total de Inscritos nas audiências do PINRS por Tema.....	189
TABELA 07 – Comparação de representantes da sociedade em arenas participativas (%).....	190
TABELA 08 – Duração das audiências do PINRS	192
TABELA 09 – Propostas da Consulta Pública do PINRS.....	230
TABELA 10 – Quantidade de diretrizes e estratégias do PINRS.....	233
TABELA 11 – Número e média de palavras nas diretrizes e estratégias do PINRS.....	234
TABELA 12 – Frequência de palavras nas diretrizes e estratégias do PINRS.....	236
QUADRO 01 – Conferências nacionais realizadas (1941-2013).....	87
QUADRO 02 – Características da audiência pública.....	103
QUADRO 03 – Mapeamento das audiências públicas nos atos normativos.....	104
QUADRO 04 – Formações e objetos discursivos dos atores no PINRS.....	198
QUADRO 05 – Formações e objetos discursivos da sociedade civil.....	199
QUADRO 06 – Formação discursiva 1 – sociedade civil – preocupação com as minorias.....	200
QUADRO 07 – Formação discursiva 2 – sociedade civil – preocupação com a educação.....	204
QUADRO 08 – Formação discursiva 5 – sociedade civil – desesperança com o serviço público.....	207

QUADRO 09 – Formações e objetos discursivos dos representantes do governo.....	210
QUADRO 10 – Formação discursiva 1 – representantes do governo – preocupação com a eficiência no serviço público.....	211
QUADRO 11 – Formação discursiva 2 – representantes do governo – estado como indutor.....	215
QUADRO 12 – Formação discursiva 3 – representantes do governo – inserção de outros segmentos.....	216
QUADRO 13 – Formação discursiva 1 – sociedade civil e representantes do governo – participação social.....	219
QUADRO 14 – Formação discursiva 2 – sociedade civil e representantes do governo – preocupação com o meio ambiente.....	220
QUADRO 15 – Formações e objetos discursivos do mercado.....	222
QUADRO 16 – Formação discursiva 1 – mercado – preocupação com o recurso financeiro.....	222
QUADRO 17 – Formação discursiva 2 – mercado – pragmatismo.....	225
QUADRO 18 – Constructo de efetividade da participação social nas audiências públicas.....	228
QUADRO 19 – Categorias e elementos de análise da efetividade do PINRS.....	231
QUADRO 20 – Categorias e elementos quantitativos de análise da efetividade do PINRS.....	232
QUADRO 21 – Categorias e elementos qualitativos de análise da efetividade do PINRS.....	238
QUADRO 22 – Novos enunciados das diretrizes e estratégias do PINRS.....	239
QUADRO 23 – Enunciados modificados das diretrizes e estratégias do PINRS.....	241

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 01 – Estrutura Piramidal das Conferências Nacionais.....	86
FIGURA 02 – Priorização no gerenciamento dos resíduos sólidos segundo a PNRS	173
FIGURA 03 – <i>Site</i> Audiências e Consulta Pública do PINRS – Página Inicial	177
FIGURA 04 – Inscrição Audiência Pública do PINRS	178
FIGURA 05 – Consulta Pública – Documentos	179

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 01 – Propostas da Consulta Pública	231
--	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABETRE	Associação Brasileira de Empresas de Tratamento de Resíduos
ABRELPE	Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos
ACD	Análise Crítica do Discurso
AD	Análise do Discurso
AGRO	Resíduos Agrossilvopastoris
ANA	Agência Nacional das Águas
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
APs	Audiências Públicas
CBHSM	Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Santa Maria
CC	Resíduos da Construção Civil
CCTCI	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
CEEIBH	Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas
CMSP	Câmara Municipal de São Paulo
CNEA	Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas
CNMA	Conferência Nacional de Meio Ambiente
CO	Região Centro-Oeste
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONDEMAS	Conselhos Municipais de Meio Ambiente
CONSEMAS	Conselhos Estaduais de Meio Ambiente
CUT	Central Única dos Trabalhadores
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão do Governo Federal
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
GOV	Governo
GTs	Grupos de Trabalhos
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IND	Resíduos Industriais
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPs	Instituições Participativas
MAPAS	Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade
ME	Mercado
MIN	Resíduos de Mineração
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MNCR	Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis
NAC	Nacional
NO	Região Norte
NE	Região Nordeste
ONGs	Organizações não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
PFSB	Política Federal de Saneamento Básico
PINRS	Plano Nacional de Resíduos Sólidos
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PNUD	Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PO	Resíduos de Portos, Aeroportos e Passagens de fronteiras
PT	Partido dos Trabalhadores
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RSU	Resíduos Sólidos Urbanos
SAF	Subchefia de Assuntos Federativos
SAU	Resíduos de Serviço da Saúde
SC	Sociedade civil
SEMA	Secretaria Especial de Meio Ambiente
SGPR	Secretaria Geral da Presidência
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SMs	Salários mínimos
SRI	Secretaria de Relações Institucionais
STF	Supremo Tribunal Federal
SU	Região Sul
SUD	Região Sudeste
SUDEPE	Superintendência de Desenvolvimento da Pesca
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
1. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL DEMOCRÁTICO: A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS.....	25
1.1 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO MARCO DEMOCRÁTICO.....	26
1.1.1 A democracia representativa.....	34
1.1.2 A democracia participativa.....	36
1.1.3 A democracia deliberativa.....	39
1.1.4 Convergências e divergências das democracias representativa, participativa e deliberativa.....	41
1.2 AMPLIAÇÃO (E RESTRIÇÃO) DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO BRASIL.....	49
1.3 AS ARENAS PARTICIPATIVAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS BRASILEIRAS.....	62
1.3.1 Políticas públicas ambientais brasileiras: contexto histórico e revisão de paradigma.....	61
1.3.2 Conselhos de Políticas Públicas.....	74
1.3.2.1 O Conselho Nacional do Meio Ambiente.....	81
1.3.3 Conferências Nacionais.....	85
1.3.3.1 I Conferência Nacional do Meio Ambiente.....	94
1.3.3.2 II Conferência Nacional do Meio Ambiente.....	96
1.3.3.3 III Conferência Nacional do Meio Ambiente.....	97
1.3.3.4 IV Conferência Nacional do Meio Ambiente.....	98
1.3.4 Audiências Públicas.....	101
1.3.4.1 Audiências Públicas do Estudo de Impacto Ambiental.....	108
2. ATORES SOCIAIS, DELIBERAÇÃO E EFETIVIDADE NA PARTICIPAÇÃO.....	115
2.1. SOCIEDADE, ESTADO E MERCADO: ATORES INTERDEPENDENTES.....	115
2.1.1 Do modelo dualista ao modelo tripartite dos atores.....	116
2.1.1.1 Sociedade civil: perspectiva histórica e reconstrução do conceito.....	118
2.1.1.2 Os contornos entre Estado, sociedade civil e mercado no Brasil.....	127
2.1.2 Representação: entre a legitimidade e a pluralidade da participação.....	132
2.1.2.1 A legitimidade representativa.....	136
2.1.2.2 Inclusão da pluralidade social.....	139

3.1.2.3 A representação brasileira nas instituições participativas: breve estado da arte.....	142
2.2 DELIBERAÇÃO E EFETIVIDADE NA CONSTRUÇÃO DA REGULAÇÃO.....	145
2.2.1 Deliberação na esfera pública: debates da sociedade na democracia.....	146
2.2.1.1 A deliberação pública como troca argumentativa.....	148
2.2.1.2 O local dos debates: da esfera pública habermasiana às arenas institucionalizadas.....	156
2.2.2 Processo de formação de vontade: a construção coletiva da regulação.....	160
2.2.3 Efetividade deliberativa.....	164
2.2.3.1 Efetividade na deliberação das políticas ambientais brasileiras.....	167
3 A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS.....	172
3.1 AS AUDIÊNCIAS DO PLANO NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS....	176
4 A MARCA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PINRS.....	184
4.1 A PARTICIPAÇÃO DOS ATORES E SUA REPRESENTAÇÃO.....	184
4.2 FORMAÇÕES DISCURSIVAS DOS ATORES DO PINRS.....	191
4.2.1 Formações discursivas da sociedade civil.....	199
4.2.1.1 Formação discursiva da sociedade civil 1 – preocupação com as minorias.....	200
4.2.1.2 Formação discursiva da sociedade civil 2 – preocupação com a educação.....	204
4.2.1.3 Formação discursiva da sociedade civil 3 – desesperança com o serviço público.....	207
4.2.2 Formações discursivas dos representantes do governo.....	210
4.2.2.1 Formação discursiva dos representantes do governo 1 – preocupação com a eficiência no serviço público.....	211
4.2.2.2 Formação discursiva representantes do governo 2 – estado como indutor.....	215
4.2.2.3 Formação discursiva representantes do governo 3 – inserção de outros segmentos.....	216
4.2.3 Formações discursivas análogas da sociedade civil e representantes do governo.....	218
4.2.3.1 Formação discursiva da sociedade civil e representantes do governo 1 – participação social.....	218
4.2.3.2 Formação discursiva da sociedade civil e representantes do governo 2 – preocupação com o meio ambiente.....	219
4.2.4 Formações discursivas do mercado.....	222
4.2.4.1 Formação discursiva do mercado 1 – preocupação com o recurso financeiro.....	222

4.2.4.2	Formação discursiva do mercado 2 – pragmatismo.....	225
4.3	A EFETIVIDADE DELIBERATIVA DO PINRS.....	228
4.3.1	Categorias quantitativas da análise de conteúdo do PINRS.....	232
4.3.1.1	Quantidade de diretrizes e estratégias.....	233
4.3.1.2	Número e média de palavras nas diretrizes e estratégias..	234
4.3.1.3	Frequência de palavras nas diretrizes e estratégias.....	236
4.3.2	Categorias qualitativas da análise de conteúdo do PINRS.....	238
4.3.2.1	Novos enunciados das diretrizes e estratégias.....	238
4.3.2.2	Enunciados modificados das diretrizes e estratégias.....	241
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	247
	REFERÊNCIAS.....	255
	ANEXOS.....	272

INTRODUÇÃO

As forças políticas e sociais que impulsionaram o processo de redemocratização do Brasil na década de 1980 estavam imbuídas de uma concepção democrática que pretendia a transformação gradual das estruturas de poder. Essa mudança dar-se-ia não apenas pela consolidação do sistema democrático representativo, através de eleições, como também pela implementação de um conjunto de instrumentos legais que possibilitasse mecanismos participativos nas políticas públicas. Pretendia-se alargar a atuação de homens e de mulheres nas decisões políticas que afetavam suas vidas.

Ancorado nas inovações institucionais promovidas pela Constituição Federal de 1988, o princípio da participação social foi consagrado como forma de afirmação da democracia. A participação social, de acordo com o Decreto nº 8.243/2014, “visa fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre o governo federal e sociedade civil” (BRASIL, 2014). Este princípio pretende garantir instâncias permanentes de diálogo e incentivar a participação da sociedade na elaboração, na implementação, no acompanhamento e no compartilhamento de decisões sobre programas e políticas públicas.

Desde a promulgação da Carta Magna de 1988, houve uma proliferação de formas e instâncias de participação em todos os níveis da Federação: lugares de encontro, discussão e deliberação entre sociedade e estado. Experiências como conselhos de políticas públicas, discussões sobre orçamento participativo e, mais recentemente, a realização de conferências e audiências públicas põem em prática no país os ideais da democracia participativa e deliberativa, dando espaço para a sociedade civil formular e decidir sobre o interesse público.

É fundamental celebrar os avanços que a criação dessa institucionalidade representa. A disseminação das instituições participativas no Brasil evidencia que, apesar de todas as resistências e contramarchas, o projeto participativo impôs-se como princípio na sociedade brasileira. O exercício da participação tem levado o Estado a dar publicidade de suas ações, prestar contas, expor os critérios que balizam acordos. Por parte da sociedade civil, tem exigido que se qualifique para essa participação, ampliando o conhecimento dos processos que envolvem a gestão pública e construindo novos referenciais capazes de equilibrar a defesa dos interesses privados e corporativos das entidades e movimentos, com o reconhecimento do caráter coletivo dos direitos implicados (TATAGIBA, 2010).

Porém, garantir canais formais de participação e deliberação não significa, por si só, que esta se dê de forma igualitária, generalizada e eficaz. Apesar das evidentes virtudes democráticas dos processos participativos, amplia-se recentemente a literatura crítica que questiona seus resultados (ABRAMOVAY, 2010; CLEAVER, 2005; KOTHARI, 2001; SAYAGO, 2007; TATAGIBA, 2010; MAPAS, 2005).

A principal indagação está relacionada à capacidade dessa participação traduzir-se em uma efetiva democratização nos procedimentos de gestão dos assuntos públicos (AVRITZER, 2010; ABRAMOVAY, 2010; CLEAVER, 2005; KOTHARI, 2001; SAYAGO, 2007; MANOR, 2004; FUKS & PERISSINOTTO, 2006; RUSCHEINSKY, 2005), contribuindo, dessa maneira, para o aperfeiçoamento de políticas públicas.

Alguns limitantes têm sido apontados neste sentido. Muitos conselhos, por exemplo, são formados estritamente como contrapartida à exigência legal para a obtenção de recursos públicos por parte dos municípios e não expressam uma dinâmica social significativa (ABRAMOVAY, 2010). As conferências realizadas enfatizam o processo dialógico-argumentativo que ocorre nesses espaços, o que não implica que as diretrizes propostas serão acatadas pelo governo (SOUZA *et al.*, 2013). O debate nas audiências públicas é considerado insuficiente, e as reflexões e ideias surgidas geralmente não são levadas em consideração para o aperfeiçoamento do planejamento e da execução das políticas (SIQUEIRA, 2008). Deste modo, a participação popular torna-se meramente uma formalidade legal, cuja importância passa a ser apenas constar no processo de elaboração de uma política pública.

Defende-se nesta tese que a participação não pode ser apenas “instrumental”: ela representa um valor a ser preservado e ampliado por si só, porquanto exprime uma das capacidades centrais dos cidadãos, de considerar-se como um componente decisivo nas decisões públicas. Sob uma perspectiva ética, se um governo deve dar igual peso ao bem de cada pessoa, todos os cidadãos têm o direito de participar na decisão de que políticas melhor atinjam os fins buscados, incluindo o bem de todos.

Neste cenário, a problemática ambiental enquadra-se como importante temática no âmbito da participação social. Ao se considerar o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito humano universal, as elaborações de suas leis e respectivas gestões devem contemplar a participação de diferentes atores.

Embora possua avançada legislação sobre o meio ambiente, a qual prevê participação ativa dos atores sociais nos níveis nacional e estadual, os instrumentos participativos brasileiros devem ser constantemente monitorados e pesquisados,

sobretudo quanto à sua efetividade deliberativa (IPEA, 2011; AVRITZER, 2010). Entende-se por efetividade deliberativa a relação entre as deliberações formuladas no interior de instâncias de participação e seu encaminhamento em diferentes esferas do governo (AVRITZER, 2012b).

Um exemplo de participação da sociedade na formulação de políticas públicas ambientais ocorreu na elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PINRS), vinculado à Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, a qual disciplinou a gestão e o gerenciamento dos resíduos sólidos no país.

A geração de resíduos é um fenômeno cotidiano e inevitável, que gera danos e degrada o meio ambiente. O Brasil, em 2015, segundo o último panorama da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE), gerou mais de 78,6 milhões de toneladas de resíduos, o que representa um aumento de 2,9% de um ano para outro, índice superior à taxa de crescimento populacional no país no período, que foi de 0,9% (ABRELPE, 2015).

Por isso, a PNRS configura-se relevante por ser um marco regulatório que contempla princípios, objetivos e diretrizes que direcionarão a gestão e a destinação de resíduos sólidos no país, apresentando metas de redução, reutilização e reciclagem, com vistas a reduzir a quantidade de rejeitos encaminhados para a disposição final. Ela foi o primeiro indutor de um modelo de gestão dos diversos tipos de resíduos no Brasil.

Em linhas gerais, a lei prevê a regulamentação da coleta seletiva e proíbe, definitivamente, a manutenção ou a criação de lixões, obrigando os municípios a construir aterros sanitários adequados. A lei também traz inovações na gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos, sendo a principal delas o sistema de logística reversa¹ por meio de acordos setoriais entre os poderes público e privado. Além disso, atribuiu-se a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, cujos agentes envolvidos possuem atribuições para o adequado gerenciamento dos resíduos, desde o fabricante até o consumidor final, englobando toda a cadeia produtiva dos produtos.

Um dos instrumentos da PNRS é a elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, com vigência indeterminada e horizonte de 20 (vinte) anos, o qual propôs-se a

¹Instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada. (BRASIL, 2010).

apresentar cenários, estipular metas de redução e reciclagem e listar ações para o atendimento destas metas, bem como os meios de controle e fiscalização.

O Decreto n.º 7.404/2010, que regulamenta a Política Nacional de Resíduos Sólidos, estabeleceu a obrigatoriedade da discussão pública do Plano. Uma versão preliminar deste plano foi objeto de discussão em 06 (seis) audiências públicas, uma em cada região do país e finalizada em uma audiência nacional em Brasília, sendo complementada por consulta pública no *site* do Ministério do Meio Ambiente pelo período de 60 dias.

As consultas públicas através da internet e a participação nas audiências públicas regionais e nacional foram os instrumentos disponibilizados para a participação da sociedade civil, dos setores públicos e privados no sentido de aprimorar o PLANRS. A agregação destas contribuições gerou a versão final do Plano Nacional de Resíduos Sólidos.

A discussão em torno do Plano Nacional de Resíduos Sólidos marcou o início de uma forte articulação institucional envolvendo a União, estados e municípios, o setor produtivo e a sociedade civil na busca de soluções para os graves problemas causados pela gestão inadequada dos resíduos. Contudo, a articulação entre atores sociais tão diversos e divergentes (empresários, catadores, representantes de cooperativas e do governo) não deve ter sido simples, principalmente quando estavam em jogo interesses tão antagônicos.

As maiores beneficiadas com o compartilhamento de responsabilidades e a implementação da logística reversa, além das presentes e futuras gerações, foram as cooperativas de reciclagem. Em detrimento, pelo novo conceito da lei, aos fabricantes e vendedores dos produtos inseridos² foi-lhes dada a responsabilidade da destinação final adequada. Esta atribuição gerará um custo maior, diminuindo seu lucro.

Sendo assim e tendo em vista o período de mais de 20 anos entre o início do processo de tramitação do projeto inicial até sua homologação, as várias inovações trazidas por esta lei, além das várias discussões realizadas pelos diferentes setores participantes até se chegar à versão final do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, tem-se o problema de pesquisa desta tese: **de que forma a participação social marcou a redação final do Plano Nacional de Resíduos Sólidos?**

² De acordo com a Lei n. 12.305/2010, art. 33, são objeto de implementação do sistema de logística reversa os seguintes produtos: embalagens de agrotóxicos, pilhas, pneus, óleos lubrificantes, eletroeletrônicos e lâmpadas.

Deste modo, esta pesquisa tem como objetivo geral **analisar a marca da participação social na elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos**.

Fung (2006) estabelece três dimensões que resumem os principais aspectos dos mecanismos de participação social: seleção dos participantes, modo de comunicação e decisão dos participantes e extensão do impacto sobre o resultado. Partindo dessa estrutura apresentada, tem-se como objetivos específicos desta tese:

- a) identificar os participantes e descrever como se deu a representação da sociedade por eles;
- b) analisar o processo de discussão na construção do texto do Plano Nacional de Resíduos Sólidos;
- c) mensurar a efetividade deliberativa no texto final do Plano Nacional de Resíduos Sólidos.

Considera-se, nesta tese, que a nova arquitetura institucional que amplia os canais de conexão entre Estado e sociedade inaugura um novo momento da cultura política no país, em que pese a crítica de pesquisadores (DAGNINO, 2004; TATAGIBA, 2010; TEIXEIRA, 2001) sobre essa tendência de maior participação da sociedade na tomada de decisão refletir menos governo, impulsionada pela perspectiva neoliberal de eficiência. Acredita-se que as instituições participativas surgidas nas últimas décadas, como as conferências, conselhos e audiências públicas, são uma maneira inovadora de efetivar a participação nacional em sociedades complexas e plurais, além de englobar as diversas categorias que alicerçam a elaboração de políticas públicas ambientais. No entanto, resultados de estudos acadêmicos (ABRAMOVAY, 2001; AVRITZER, 2010; DAGNINO, 2002; TATAGIBA, 2010) concluíram que a participação social, apesar de utilizada como uma estratégia para inclusão dos diferentes segmentos da sociedade, ainda não é efetiva no Brasil.

Deste modo, presumem-se duas hipóteses nesta tese. A primeira é que a constituição de novos mecanismos de participação e deliberação da sociedade, tomando como exemplo a formulação do PINRS, torna presente um método plural de maior engajamento, o qual tem dado vazão a reações da sociedade no sentido de se reinserirem no processo político. Porém, tem-se como hipótese adicional que o salto quantitativo desse processo de formação política da vontade e opinião da sociedade não foi acompanhado pela qualidade. No tocante ao PINRS, supõe-se que o debate nas audiências com a sociedade não modificou aspectos fundamentais da sua redação final, não contribuindo, assim, efetivamente na formulação de um política pública ambiental.

As respostas para os questionamentos desta tese possuem relevância científica e social. Um ponto a ser destacado é que, diferentemente de outros instrumentos participativos (tais como conselhos e conferências de políticas públicas), a bibliografia sobre audiências públicas é rarefeita e recente (FONSECA *et al.*, 2013; FONSECA; REZENDE, 2013; FONTANA, 2015; MAIA, 2015; VASCONCELOS, 2002; BARROS; RAVENA, 2011). Sua importância científica igualmente reside na originalidade do objeto da pesquisa, qual seja, a análise da marca da sociedade na formulação da versão final do Plano Nacional de Resíduos Sólidos. No que se refere às audiências públicas do PINRS, apenas dois estudos foram encontrados, IPEA (2012) e FONSECA *et al.* (2013)³. Porém, sua atenção focou-se na análise das dimensões que caracterizaram o processo, ou seja, buscaram identificar fatores de qualidade no processo de planejamento e de condução das audiências públicas. Ademais, estas pesquisas foram finalizadas antes da publicação da versão final do PINRS.

Quanto à relevância social, as audiências públicas tornam-se um locus de pesquisa e análise singular na medida em que elas não só conectam diferentes formas de modelos democráticos como o representativo, o participativo e o deliberativo em um mesmo espaço, mas também o fazem em diferentes escalas: do local para o estadual e deste para o nacional.

Ademais, o texto normativo que se propôs analisar, o PINRS, tem implicações sobre cerca de 400 mil catadores de materiais recicláveis brasileiros (IPEA, 2013b). Planejou-se avaliar se houve autonomia e cooptação dos discursos deste segmento - tido como o mais frágil da sociedade - no processo de construção do plano.

No que se refere aos aspectos metodológicos, esta pesquisa, quanto à sua abordagem, caracterizou-se como exploratória e descritiva. Diz-se exploratória visto que estes estudos investigam um novo assunto ou tópico, orientando o pesquisador a compreender melhor um determinado problema. Já o caráter descritivo é identificado pelo fato de se pretender descrever os fatos e fenômenos da realidade das organizações em questão, característica esta encontrada na presente pesquisa (NEUMAN, 1997).

Em relação à classificação, essa tese pode ser considerada quantitativa e qualitativa. A pesquisa qualitativa preocupa-se com a análise contextual e a interpretação das ocorrências de fatos sociais (NEUMAN, 1997). O pesquisador coleta

³ Foram pesquisados bancos de dados de pesquisas científicas, tais como Google Acadêmico, Scielo, LILACS, Academia.edu, Portal de Periódicos da CAPES e bancos de teses e dissertações de diversas universidades.

dados no intuito de gerar resultados a partir do significado de categorias analíticas e não da frequência que esses dados ocorrem (EASTERBY-SMITH; THORPE; LOWE, 1999). A pesquisa quantitativa centra-se na objetividade, recorrendo à linguagem matemática para descrever as causas de um fenômeno e as relações entre diversas variáveis (EASTERBY-SMITH; THORPE; LOWE, 1999). Dessa forma, esta tese busca entender como se deu a participação social na construção de uma política pública utilizando-se, também, de resultados quantificados.

Quanto à vertente temporal, essa pesquisa tem corte transversal, na medida em que a coleta de dados pretende descrever e analisar as questões de pesquisa em um dado momento (FREITAS *et al.*, 2000), ou seja, nas audiências ocorridas para a participação da sociedade na formulação da redação final do PINRS, todas ocorridas em 2011.

Em um primeiro momento, o estudo consistiu de pesquisa bibliográfica sobre os fundamentos teóricos acerca de temas como democracia, participação social, atores sociais e efetividade deliberativa. Cumprida essa etapa e de posse de uma listagem diversa de trabalhos nas temáticas listadas, trabalhou-se nas respostas às seguintes questões de pesquisa que este estudo pretende responder:

- 1) Quais atores participaram das discussões do Plano Nacional de Resíduos Sólidos?
- 2) Como se deu a representação da sociedade por esses atores?
- 3) Como foi a participação de cada segmento da sociedade no processo de formulação desta Lei?
- 4) Qual foi a formação discursiva dos diferentes atores participantes?
- 5) Houve mudança efetiva entre o texto preliminar apresentado pelo governo e o texto final após as audiências?

No intuito de conhecer os participantes e como se deu a representação da sociedade civil, realizou-se uma pesquisa documental de fonte primária onde foram sistematizadas as informações contidas nos relatórios de presença das audiências do PINRS, elaborados pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Para registrar o modo de intervenção no debate dos diferentes participantes, analisaram-se os registros de realização de audiências públicas do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, disponíveis em 06 (seis) DVDs gravados, cuja técnica de pesquisa empregada foi a análise do discurso. A análise do discurso propõe o entendimento de um plano discursivo que articula linguagem e sociedade, entremeadas pelo contexto ideológico. Parte-se do pressuposto de que a linguagem, de um ponto de vista

discursivo, não se dissocia da interação social. Ela tem como objetivo analisar em que perspectivas a relação social de poder no plano discursivo se constrói (ROCHA; DEUSDARÁ, 2005).

No tocante à efetividade dessa deliberação, esta foi avaliada comparando-se a versão preliminar e a final do texto do Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Utilizou-se como técnica de pesquisa a análise do conteúdo, ou seja, um conjunto de técnicas de análise que visa obter, por procedimentos sistemáticos, a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens (BARDIN, 2002). O critério de categorização foi dividido pelas diretrizes e estratégias dos 07 (sete) diferentes grupos de trabalho das audiências: i) resíduos sólidos urbanos; ii) resíduos de serviços de saúde; iii) resíduos industriais; iv) resíduos agrossilvopastoris; v) resíduos de mineração; vi) resíduos da construção civil; vii) resíduos de portos, aeroportos e passagens de fronteira. Como forma de interpretação dos dados coletados pela análise de conteúdo, utilizou-se tanto a avaliação quantitativa quanto a qualitativa.

Esta tese está dividida em quatro capítulos, além da Introdução e Considerações Finais. No Capítulo 1 procura-se entender como se deu o caminho da participação social nas políticas públicas brasileiras, sobretudo as ambientais. No primeiro momento, pretendeu-se compreender como se deu a construção da democracia e da participação social até os dias atuais. No segundo item, explanou-se acerca do caminho percorrido pela participação social no Brasil após o restabelecimento do regime democrático, no final dos anos 1980, especialmente quanto à forma da participação social nas políticas públicas brasileiras. A parte final do capítulo visou caracterizar os tipos de arenas participativas utilizadas nas políticas públicas ambientais.

No Capítulo 2 apresenta-se a fundamentação teórica estruturada a partir dos objetivos específicos. Primeiramente, abordou-se o tema dos atores sociais a partir da mudança do modelo dualista para o modelo tripartite da sociedade e da análise da legitimidade e capacidade de inclusão da representação. Subsequentemente, examinou-se os conceitos de deliberação e esfera pública, bem como se analisou de que forma o debate pode ser utilizado para a construção coletiva de uma política pública. Sua parte final tratou da efetividade deliberativa, ao tempo em que se pretendeu analisar o nível de aceitação das contribuições apresentadas pela sociedade para elaboração ou modificação de políticas públicas, sobretudo as políticas ambientais brasileiras.

O Capítulo 3 detalha a Política Nacional de Resíduos Sólidos, abordando seu histórico, diretrizes e instrumentos de gestão, do mesmo modo que descreve como se deu a realização das audiências públicas do PINRS.

Por fim, o Capítulo 4 constitui-se dos resultados obtidos da parte empírica da pesquisa.

Pretendeu-se, desse modo, contribuir para a produção de conhecimento sobre as audiências públicas, ao analisar este dispositivo participativo. Concomitantemente, tencionou-se avançar no conhecimento existente sobre a participação e a efetividade da deliberação dos três segmentos da sociedade na construção de uma política pública de cunho ambiental.

1. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL DEMOCRÁTICO: A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

O Brasil é um celeiro de iniciativas e de ideias no que diz respeito à ampliação da participação de cidadãos e cidadãs nas decisões públicas. Os brasileiros, para além do voto, têm ao seu alcance uma pluralidade de instâncias e de mecanismos de alargamento da esfera pública, normatizados e inseridos dentro da burocracia estatal, por pressão de organizações da sociedade civil (AVRITZER, 2010; TATAGIBA, 2010; DAGNINO, 2002). A trajetória de conquista destes direitos, porém, foi longa.

A necessidade de valores consensuais que possibilitem a convivência e a vida coletiva nas sociedades multiculturais do mundo tem sido um importante tema para discussão nos últimos anos (HABERMAS, 1995; DRYZEK, 2010; AVRITZER, 2000). A principal conclusão é que a democracia, que postula como princípios fundamentais a igualdade de direitos, a liberdade, a diversidade, a participação e a solidariedade, constitui o valor essencial contemporâneo, capaz de abrir um espaço público de diálogo (AMORIM, 2000).

Deste modo, acredita-se que as decisões geradas a partir de uma maior participação da sociedade são melhores para a coletividade e mais éticas por constituírem-se enquanto resultado de um debate social mais amplo, enriquecido e aprofundado.

Neste capítulo, procura-se entender como se deu o caminho da participação social nas políticas públicas brasileiras, sobretudo as ambientais. No primeiro momento, pretende-se entender como se deu a construção da participação social nos diferentes processos democráticos. No segundo item, explana-se acerca do caminho percorrido pela participação social no Brasil após o restabelecimento do regime democrático, especialmente quanto à forma da participação social nas políticas públicas brasileiras. A parte final do capítulo visa caracterizar os tipos de arenas participativas utilizadas nas políticas públicas ambientais.

1.1 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO MARCO DEMOCRÁTICO

Neste subcapítulo, procura-se compreender como se deu a construção da participação social nos diferentes processos democráticos. Analisa-se, sobretudo, os 03 (três) principais modelos de democracia contemporânea: a democracia representativa, a participativa e a deliberativa, cujos perfis possuem a participação da sociedade, porém de formas diferentes. Pretende-se apresentar suas principais características e discutir suas críticas mais contundentes. Dessa forma, espera-se traçar os principais modelos democráticos que figuram, presentemente, como arranjos institucionais de tomada de decisão no setor público brasileiro.

Entende-se por democracia, de acordo com Held (1987), uma forma de governo na qual, em contraposição às monarquias e aristocracias, o povo governa. Ela implica em um Estado em que exista igualdade política entre o povo. Talvez a definição mais conhecida de democracia seja aquela elaborada pelo ex-presidente americano Abraham Lincoln: “*government of the people, by the people, for the people*” (EPSTEIN, 2011), ou seja, o governo do povo, exercido pelo povo e para o povo.

As condições para o surgimento de tendências democráticas, segundo Dahl (2001), seriam a união do grupo, a independência de controle externo, a auto direção de seus atos e uma visão da lógica da igualdade, ou seja, os membros do grupo veem-se “como iguais, estando qualificados para dar uma palavra em seu governo” (DAHL, 2001, p. 20). Porém, até se chegar aos modelos contemporâneos de democracia, várias transformações aconteceram no processo democrático. Parte-se da premissa de que, desde sua formulação primeira como governo (*kratos*) do povo (*demos*) na Grécia Antiga, a democracia não pode ser considerada um conceito estanque.

Como comprovado pelos estudos de sociedades tribais ágrafas⁴, de acordo com Dahl (2001), durante milhares de anos, alguma forma primitiva da democracia pode ter sido o sistema político mais “natural”. Entretanto, esse longo período teve um fim. Quando os seres humanos começaram a se estabelecer em comunidades fixas para tratar da agricultura e do comércio, os tipos de circunstâncias favoráveis à participação popular no governo parecem ter rareado. As formas de hierarquia e dominação

⁴ Sociedades que não possuíam escrita, tanto fonética como ideográfica. Tais povos mantinham sua cultura, seus costumes, suas regras e preceitos comportamentais através da oralidade, dos provérbios, das narrativas mitológicas, das rapsódias e dos aconselhamentos entre gerações (DAHL, 2001).

tornaram-se mais “naturais”. Em consequência, os governos populares desapareceram entre os povos estabelecidos por milhares de anos, substituídos por monarquias, despotismos, aristocracias ou oligarquias, todos com base em alguma forma de categorização ou hierarquia.

Então, por volta de 500 a.C., parecem ter ressurgido condições favoráveis em diversos lugares, e alguns pequenos grupos de pessoas começaram a desenvolver sistemas de governo que proporcionavam oportunidades amplas para participar de decisões em grupo. Pode-se dizer que a democracia primitiva foi reinventada de uma forma mais avançada na costa do Mediterrâneo: na Grécia e, posteriormente, em Roma.

A Grécia clássica não era um país no sentido moderno, um lugar em que todos os gregos vivessem num único estado, com um governo único. Ao contrário, era composta por centenas de cidades independentes, rodeadas de áreas rurais. Os estados soberanos da Grécia eram cidades-estado. A mais famosa desde o período clássico foi Atenas. Em 507 a.C., os atenienses adotaram um sistema de governo popular que durou aproximadamente dois séculos, até a cidade ser subjugada por sua vizinha mais poderosa ao norte, a Macedônia. Entre as democracias gregas, a de Atenas era a mais importante, a mais conhecida na época e, ainda hoje, de incomparável influência na filosofia política, considerada um exemplo primordial de participação dos cidadãos (DAHL, 2001).

A democracia clássica grega teve lugar dentro de comunidades geográfica e socialmente demarcadas, compostas de poucos milhares de pessoas⁵ vivendo próximas umas das outras, seja em um centro urbano ou em terras circundantes. Nestas comunidades, as comunicações eram relativamente fáceis, as notícias viajavam rápido e o impacto dos arranjos sociais e econômicos era imediato (HELD, 1987).

Os cidadãos – apenas os homens, os livres e os nascidos em Atenas⁶ - reuniam-se para debater, decidir e promulgar a lei. O princípio do governo era o princípio de uma forma de vida: a participação direta, na qual todos eram iguais e, a partir daí, tinham direito a um discurso livre e sem restrições. As decisões e leis repousavam na convicção do melhor argumento. A lei era justaposta à tirania e a liberdade, portanto, implicava no respeito à lei. O desenvolvimento da democracia em Atenas formou uma fonte central de inspiração para o pensamento político moderno. Seus ideais políticos – igualdade

⁵Held (1987) estima que haviam entre 30.000 e 45.000 pessoas vivendo em Atenas no século V a.C.

⁶ Fonseca (2003) avalia que não mais que 10% da população fariam parte deste grupo de cidadãos.

entre os cidadãos, liberdade, respeito pela lei e pela justiça – moldaram o pensamento político no Ocidente.

O governo popular apareceu, também, na península italiana, na cidade de Roma. Os romanos preferiram chamar seu sistema de república: *res*, que em latim significa coisa ou negócios, e *publicus* - ou seja, a república poderia ser interpretada como “a coisa pública” ou “os negócios do povo”. O termo república passa a ser associado a um regime político que garante a participação das diversas partes que compõem o corpo político: com a adequada repartição das magistraturas (RAMOS; MELO; FRATESCHI, 2012). Porém, o direito de participar no governo da república inicialmente estava restrito aos patrícios, os aristocratas.

Numa etapa de transformação da democracia, depois de muita luta, o povo também adquiriu esse direito por meio dos tribunos da plebe, o qual foi o primeiro cargo do estado romano a ser aberto para plebeus e, por toda história da república, o mais importante contraponto ao poder do Senado e dos magistrados romanos. Estes tribunos tinham o poder de convocar e presidir a Assembleia da plebe, de convocar uma reunião do Senado, de propor novas leis, de intervir em nome dos plebeus em assuntos legais e, mais importante, de interpor um veto às ações dos cônsules e outros magistrados para proteger os interesses da plebe. Qualquer ataque à sua integridade física era proibido por lei e protegê-los com sua própria vida era o dever de todos os plebeus (FERRAZ, 1989). No entanto, como em Atenas, o direito a participar restringia-se aos homens, o que também aconteceu em todas as democracias que apareceram depois, até o século XX.

De tamanho modesto, a república romana expandiu-se por meio da anexação ou da conquista além dos limites da velha cidade, chegando a dominar toda a Itália e regiões bem mais distantes. A república conferia a valorizadíssima cidadania romana aos povos conquistados, que assim se tornavam cidadãos romanos no pleno gozo dos direitos e dos privilégios de um cidadão, e não simples súditos. Entretanto, Roma jamais adaptou adequadamente suas instituições de governo popular ao descomunal aumento no número de seus cidadãos e seu enorme distanciamento geográfico da cidade, pois as assembleias a que os cidadãos romanos estavam autorizados a participar eram todas realizadas na cidade de Roma.

Embora a república romana tenha durado consideravelmente mais tempo do que a democracia ateniense e mais tempo do que qualquer democracia moderna durou até os dias atuais, por volta do ano 130 a.C., ela começou a enfraquecer pela inquietude civil,

pela militarização, pela guerra, pela corrupção e por um decréscimo do espírito cívico que existia entre os cidadãos. O que restava das práticas republicanas autênticas terminou perecendo com a ditadura de Júlio César. Depois de seu assassinato em 44 a.C., uma república outrora governada por seus cidadãos tornou-se um império, comandado por imperadores (DAHL, 2001).

O governo popular começou a reaparecer em cidades do norte da Itália por volta do ano 1100 d.C. Mais uma vez, foi em cidades-estado relativamente pequenas que se desenvolveram os governos populares, não em grandes regiões ou em grandes países. A participação nos corpos governantes das cidades-estado foi inicialmente restrita aos membros das famílias da classe superior: nobres, grandes proprietários e afins. Com o tempo, os residentes nas cidades, que estavam abaixo na escala socioeconômica, começaram a exigir o direito de participar. Tais cidades passaram a reivindicar sua liberdade política, entendida como independência externa e autonomia interna. Apesar de continuar sendo consideradas vassalas do imperador, elas exerciam certa independência, marcada principalmente pela elaboração e execução de suas próprias leis (RAMOS; MELO; FRATESCHI, 2012).

Nestes três exemplos – Grécia, Roma e Itália - há ausência de pelo menos duas instituições políticas básicas para a formação da democracia moderna: um parlamento nacional composto por representantes eleitos e governos locais eleitos pelo povo. Um sistema combinando a democracia em níveis locais com um parlamento eleito pelo povo aconteceria, posteriormente, em diversas partes da Europa.

Dahl (2001) afirma que a presença da democracia na Grécia e em Roma pode ser entendida como uma primeira e importante transformação no exercício da política. A segunda transformação, da qual somos herdeiros, iniciou-se com o afastamento gradual da ideia de democracia de seu lugar histórico na cidade-estado para a esfera mais ampla da nação, país ou Estado nacional. A grande consequência dessa mudança foi a substituição da assembleia de cidadãos.

Devido à grande extensão dos territórios dos novos estados, a participação direta dos cidadãos nos assuntos do governo tornou-se praticamente impossível. Dessa forma, a solução encontrada pelos modernos para adaptar a democracia à nova realidade foi a instituição da representação. Como um meio que possibilita a democratização dos Estados nacionais, “a representação pode ser compreendida como um fenômeno histórico e também como uma aplicação da lógica da igualdade a um sistema político em grande escala” (DAHL, 2001, p. 340).

Esse novo modelo começou aos poucos, na Europa do final da Idade Média (476–1500 d.C.), com o surgimento de um parlamento representativo, que nos séculos futuros viria a exercer a maior e mais importante influência sobre a ideia e a prática do governo representativo: o Parlamento da Inglaterra medieval. O Parlamento emergiu das assembleias convocadas esporadicamente durante o reinado de Eduardo I, de 1272 a 1307.

Apesar da representação dessa época ainda ser restrita e exclusiva, os reformadores acreditavam que ampliando a base eleitoral, a legislatura ou o parlamento, estes poderiam ser transformados em um órgão verdadeiramente mais representativo, que atenderia aos objetivos democráticos, “pois o processo de ampliação levou a um governo representativo baseado em um *demos* inclusivo, ajudando a atingir a concepção moderna de democracia” (DAHL, 2001, p.120).

Com o fim do absolutismo e o início da Renascença, que se estendeu de 1300 a 1600, ressurgiu a ideia de que os seres humanos deveriam ser cidadãos ativos em uma ordem política, cidadãos de seu estado, e não meramente súditos cumpridores de seus deveres (HELD, 1987).

Os ensinamentos de Lutero e Calvino, na Reforma Protestante (1517-1648), porém, continham uma nova concepção da pessoa como indivíduo. Nesta doutrina, o indivíduo era concebido como sozinho diante de Deus, este o juiz soberano de toda conduta. Entre as tradições do pensamento político que emergiram nessa época, a tradição liberal estava entre os expoentes. Desafiando os poderes das monarquias despóticas e sua afirmativa de suporte divino, o liberalismo buscou restringir os poderes do Estado e definir uma esfera unicamente privada, independente da ação do Estado. No centro deste projeto estava o objetivo de libertar a sociedade civil de interferências políticas e, simultaneamente, da delimitação da autoridade do Estado.

Entre as tradições do pensamento político dessa época, emergiram duas centrais: a tradição da “república clássica”, de Niccolò Machiavelli e a tradição liberal, de Thomas Hobbes. Machiavelli, segundo Held (1987), concebia a política como a luta para conquistar, utilizar e conter o poder. À política era atribuída uma posição proeminente na vida social como o principal elemento constitutivo da sociedade. Ele defendia que a criação de um governo misto (elementos combinados dos sistemas governamentais da monarquia, da aristocracia e da democracia), estruturado para compensar os defeitos das formas constitucionais individuais teria maiores chances de conseguir equilibrar os interesses de agrupamentos rivais, como os dos ricos e o dos

pobres. O argumento era que se ricos e pobres estivessem envolvidos nos processos de governo e seus interesses encontrassem uma rota legítima para se expressarem por meio de uma divisão de funções entre eles, então eles seriam forçados a adotar alguma forma de acomodação mútua.

De acordo com Held (1987), pelos padrões da época, Machiavelli era um democrata: ele concebia a participação política em termos mais amplos do que o simples envolvimento dos ricos ou nobres nos assuntos públicos. Juntamente com os antigos democratas gregos, ele desejava que o processo de governo incluísse artesões e pequenos comerciantes. Entretanto, estrangeiros, trabalhadores, servos e dependentes (mulheres e crianças) não eram considerados aptos para exercer tal participação. Os cidadãos continuavam a ser homens com investimento no país e de descendência inquestionavelmente local.

Para Hobbes (1588-1679), os conflitos de interesse e a luta pelo poder definiam a condição humana. Seu problema chave era: sob quais condições os indivíduos confiarão uns nos outros o suficiente para abrir mão de seu direito de todas as coisas? O filósofo inglês acreditava que um acordo entre indivíduos para assegurar a regulamentação de suas vidas era necessário. Contudo, uma meta impossível. Seu argumento era de que, se os indivíduos abrissem mão de seus direitos transferindo-os para uma poderosa autoridade que pudesse forçá-los a manter seus tratados, uma esfera privada (a sociedade) e outra pública (o Estado) eficiente e legítima poderiam ser formadas. Um contrato entre os indivíduos seria essencial: um contrato social, o qual consistiria em indivíduos entregando seus direitos de autogoverno a uma única autoridade (autorizada a agir em benefício deles) com a condição de que todos os outros indivíduos fizessem o mesmo (HELD, 1987).

A obra de Jean Jacques Rousseau (1712-1778), sobretudo “Do Contrato Social”, teve influência significativa no avanço da concepção de democracia. Para ele, os cidadãos deveriam gozar de igualdade política e econômica para que “nenhum cidadão fosse rico o bastante para comprar outro e nenhum pobre o bastante para ser forçado a se vender” (ROUSSEAU, 2003, p. 96) e para que todos pudessem gozar de igual liberdade e independência no processo do desenvolvimento coletivo.

O filósofo genebrino privilegiava o aspecto decisório ao tratar do processo de formação da vontade geral:

Quando uma lei é proposta na assembleia popular, o que é perguntado a eles (os representantes) não é tanto se eles aprovam ou rejeitam a

proposição, mas sim se ela está de acordo com a vontade geral, que também é deles. Toda pessoa ao votar dá a sua opinião a respeito dessa questão e a vontade geral é então deduzida da contagem dos votos. Portanto, quando uma opinião contrária à minha prevalece, isso apenas prova que eu estava equivocado e que aquilo que eu supus ser a vontade geral não o era. (ROUSSEAU, 2003, p. 78).

Rousseau também argumentava a favor de um sistema político no qual as funções legislativa e executiva fossem claramente demarcadas – a primeira pertencente ao povo e a segunda, a um governo. Este governo era necessário em termos de conveniência: o povo requer um governo para coordenar as reuniões públicas, servir como meio de comunicação, esboçar leis e impor e defender o sistema legal. O governo, assim, é o resultado de um acordo entre os cidadãos e só é legítimo na medida em que atende às instruções da vontade geral. Se assim não for, pode ser revogado e mudado, pois seus membros seriam escolhidos diretamente ou através de eleições ou sorteios.

No início do século XVIII já haviam surgido na Europa ideias e práticas que tornar-se-iam importantes elementos nas instituições democráticas posteriores. A ideia de que os governos precisavam do consenso dos governados, que no início era uma reivindicação sobre o aumento dos impostos, aos poucos tornou-se uma reivindicação a respeito das leis em geral. Numa área grande demais para assembleias diretas de homens livres, o consenso exigia representação. Diferente do costume ateniense, a representação devia ser garantida pela eleição — em vez de sorteio ou alguma outra forma de seleção ao acaso. Essas ideias e práticas políticas europeias proporcionaram uma base para o surgimento da democracia moderna (DAHL, 2001).

Dahl (2001) ressalta a ausência de peças decisivas, no século XVIII, para uma verdadeira democracia. A primeira é a persistente diferença entre direitos e deveres e influência. Mesmo os homens livres gozavam de diferentes *status*. Assim como os escravos, a mulher de um homem livre era considerada propriedade sua por lei, pelo costume e na prática. Em segundo lugar, mesmo onde existiam, as assembleias e os parlamentos não eram páreo para um monarca; passavam-se séculos antes que o controle sobre os ministros do rei mudasse de um monarca para um parlamento ou que um presidente tomasse o lugar de um rei. Os parlamentos em si eram bastiões de privilégio, especialmente em câmaras reservadas para a aristocracia e o alto clero. Outro ponto ressaltado é que os representantes do “povo”, na verdade, não representavam todo o povo. Afinal de contas, os homens livres eram homens. Com a exceção da mulher que

ocasionalmente ocupasse o posto de monarca, metade da população adulta estava excluída da vida política.

Pateman (1992) argumenta que, no início do século XX, a dimensão e a complexidade das sociedades industrializadas e o surgimento de formas burocráticas de organização pareciam levantar sérias dúvidas sobre a possibilidade de se pôr em prática o conceito de democracia do modo como ele era geralmente compreendido. Embora a democracia, enquanto governo do povo por meio do máximo de participação de todo o povo, ainda era considerada como ideal, sérias dúvidas foram postas em evidência quanto à possibilidade de esse ideal concretizar-se. Entre as causas desse questionamento, pode-se citar a introdução de regimes totalitários no pós-guerra, baseados na participação das massas, ainda que uma participação forçada pela intimidação e pela coerção; e a instabilidade de tantos Estados no mundo pós-guerra, em especial as ex-colônias, que apenas em poucos casos mantiveram um sistema político democrático nos moldes ocidentais.

Ao longo de todo o século XX, a democracia passou por diversos questionamentos, assumiu distintas configurações, entrou em crise e, mais recentemente, viu-se revigorada e amplamente debatida, tanto no que diz respeito ao seu aspecto conceitual, quanto no que tange à sua aplicabilidade às diferentes realidades empíricas, sua qualidade e arranjos experimentais (AVRITZER, 2009; IPEA, 2010; SANTOS, 2002).

Em que pesem os vários modelos de democracia contemporânea existentes na literatura, Held (1987) e Pateman (1992) ressaltam que todos os modelos podem ser divididos em dois tipos mais amplos: a democracia participativa (um sistema de tomada de decisões sobre assuntos públicos no qual todos os cidadãos estão diretamente envolvidos) e a democracia representativa (um sistema de governo que envolve cidadãos eleitos que tomam para si a tarefa de representar os interesses e/ou pontos de vista dos cidadãos dentro do quadro de referência do governo da lei). As características e críticas a esses modelos, incluindo a democracia deliberativa, são apresentados a seguir.

1.1.1 A democracia representativa

A visão contemporânea de teóricos da democracia representativa alicerça-se na “igualdade política”, referindo-se à existência do sufrágio universal: um homem, um voto. Refere-se, outrossim, ao fato da igualdade de oportunidades de cada cidadão poder concorrer ao cargo eletivo, bem como de se ter acesso para influenciar aqueles que tomam as decisões por meio de processos eleitorais, pelos quais diferentes grupos de eleitorado conseguem fazer com que suas reivindicações sejam ouvidas.

Entretanto, de acordo com Held (1987), o governo representativo não se originou como prática eminentemente democrática, mas como artifício pelo qual os governantes não democráticos (principalmente os monarcas) poderiam pôr as mãos em valiosos rendimentos e outros recursos que desejavam, especialmente para fazer as guerras. Nos países em que já existia o costume de eleger representantes, os reformadores democráticos não viram nenhuma necessidade de rejeitar o sistema representativo, apesar do sufrágio restrito e exclusivo – apenas para homens livres. Alguns viam na representação uma alteração profunda que atenderia aos objetivos democráticos. Em essência, o processo de ampliação – tanto territorial quanto populacional – levou a um governo representativo fundamentado em um *demos* inclusivo, ajudando a atingir a concepção moderna da democracia (DAHL, 2001).

Com a disseminação do sufrágio (nos séculos XIX e XX), o crescimento populacional e a expansão territorial, tornou-se necessário criar um aparato de associações políticas, os partidos, às quais dedicaram-se à organização da representação. A extensão da participação, pelo aumento da população, significava a disseminação das associações políticas para organizar o eleitorado cujos interesses, na maior parte das vezes, eram fragmentados e divididos.

Principal mentor da teoria democrática denominada de competitiva elitista, uma das vertentes da teoria representativa, Max Weber (1864-1920) teceu algumas razões para explicar porque o governo parlamentar seria vital: primeiro, como um foro para debater política publicamente, ele asseguraria a oportunidade para a expressão de ideias e interesses competitivos; segundo, o parlamento proporcionaria espaço para negociações sobre posições arraigadas, podendo tornar visíveis alternativas para indivíduos ou grupos com interesses conflitantes e criar uma possível oportunidade de

compromissos. Assim, o parlamento seria um mecanismo essencial para a preservação da competição de valores, inclusive partidários.

Para Weber (1993), os modernos partidos políticos reforçariam a importância da liderança, que é necessária tanto para organizações de grande escala, quanto essencial para a passividade da massa do eleitorado, tendo em vista que o povo tem poucas oportunidades de participar da vida institucional, ou seja, sem poder suficiente para que tal participação valha a pena. Assim, o alemão retrata a democracia como um campo de testes para líderes em potencial.

A obra de Weber inspirou o pensamento de Schumpeter (1883-1950), que criou a corrente pluralista. Na visão de Schumpeter (1984), na democracia elitista competitiva, o cidadão seria retratado como isolado e vulnerável em um mundo marcado pelo embate competitivo das elites. Quase nenhuma atenção era dada a grupos intermediários, tais como associações comunitárias, grupos religiosos, sindicatos que conectam essas instituições à vida das pessoas. Os pluralistas tentaram remediar esta deficiência, examinando a dinâmica da “política de grupos” e dando ênfase no processo resultante da combinação dos esforços dos indivíduos que se unem em grupos e instituições para competir pelo poder.

Por democracia, Schumpeter referia-se a um método político, ou seja, “uma estrutura institucional para chegar a decisões políticas (legislativas e administrativas) investindo certos indivíduos com o poder de decidir sobre todas as questões como consequência de sua dedicação bem sucedida à obtenção do voto popular” (SCHUMPETER, 1984, p. 321). A vida democrática seria a luta entre líderes políticos rivais, organizados em partidos e com mandato para governar, implicando, assim, no fato de que o destino do cidadão democrático era o direito de escolher e autorizar periodicamente governos para agirem em seu benefício.

Para este economista, a democracia poderia servir para vários fins, como, por exemplo, a promoção da justiça social. Mas era importante não confundir estes fins com a própria democracia. As decisões políticas tomadas eram uma questão independente da forma correta de tomá-las: as condições de legitimidade das decisões e das pessoas encarregadas de tomá-las era resultado da eleição periódica de elites políticas concorrentes:

A democracia não significa e não pode significar que o povo realmente governa em qualquer sentido óbvio dos termos “povo” e “governo”. A democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar os homens que governam. Um

aspecto disso pode ser expresso dizendo-se que democracia é o governo do político. (SCHUMPETER, 1984, p. 356).

Schumpeter (1984) defendia, assim, que a democracia deveria ser compreendida como um método político no qual as pessoas, como eleitores, escolhem legítima e periodicamente representantes entre possíveis grupos de líderes. Por este método requerer que todos, em princípio, fossem livres para competir pela liderança política, ele era visto pelo economista como o método mais adequado, funcional e apropriado a ser seguido. Por isso, seus líderes precisam ser ativos e possuir iniciativa e decisão.

A competição entre os líderes pelos votos constitui o elemento democrático característico nesse método político. Na sua teoria, o único meio de participação aberto ao cidadão seria o voto para o líder. A participação, assim, não tem um papel especial ou central. Um número suficiente de cidadãos participa para manter a máquina eleitoral funcionando de modo satisfatório.

As pessoas seriam livres para se organizar, teriam a oportunidade de tentar impor demandas de grupos de interesses e gozariam do direito de votar para remover de seus cargos os governos, caso julgassem necessário. Os pluralistas também acreditavam que uma extensa participação poderia facilmente levar ao aumento de conflitos sociais, distúrbios indevidos e fanatismo. A falta de envolvimento político poderia, assim, ser interpretada de forma positiva: ela poderia se basear na confiança naqueles que governam.

Por conseguinte, a função da participação nessa visão de democracia contemporânea e representativa é de proteção: a proteção do indivíduo contra decisões arbitrárias dos líderes eleitos e a proteção de seus interesses privados. Para conservar a estabilidade do sistema, o nível de participação da maioria não deveria crescer acima do mínimo necessário a fim de manter o método democrático, ou seja, a máquina eleitoral (DAHL, 2001).

1.1.2 A democracia participativa

Os ideais da democracia participativa buscam, através da valorização da participação no processo democrático, encontrar um conceito novo e mais amplo de

cidadania que permita impulsionar a desconcentração do poder político e que faça ingressar o homem comum no processo de tomada de decisão (HELD, 1987).

A democracia participativa emergiu dos movimentos políticos dos anos 1960. Segundo Pateman (1992),

Se uma análise fosse feita sobre as formas pelas quais as assimetrias de poder e de recursos se impingem sobre o sentido da igualdade nas relações do dia a dia, descobrir-se-ia que um grande número de indivíduos são impedidos sistematicamente – por falta de recursos e oportunidades – de participar ativamente da vida política e civil. (PATEMAN, 1992, p. 95).

Assim, para os pensadores dessa concepção, a existência formal de certos direitos, embora não insignificante, é de pouco valor se as pessoas não podem genuinamente gozar deles.

A obra de Rousseau estimulou essa forma de democracia. Toda a teoria política deste filósofo apoia-se na participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões e, em sua teoria, a participação é bem mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais: ela também provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas. É a ênfase nesse aspecto da participação e sua posição no centro de suas teorias que constituem a contribuição distintiva dos teóricos da democracia participativa (PATEMAN, 1992).

O principal resultado político é que a vontade geral deve ser aceita por todos e os benefícios e encargos são igualmente compartilhados. O processo de participação assegura, assim, que a igualdade política seja efetivada nas assembleias em que as decisões são tomadas. A lei emerge do processo participatório. Desse modo, é a lei, e não os homens, que governa as ações individuais.

Outra vantagem da participação, também inspirada no pensamento de Rousseau, é a integração. A experiência da participação na própria tomada de decisões e a complexa totalidade de resultados a que parece conduzir, tanto para o indivíduo quanto para o sistema político como um todo, integra o indivíduo à sua sociedade e constitui o instrumental para transformá-la numa verdadeira comunidade.

A teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia,

pois a socialização ou o “treinamento social” precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. Esse desenvolvimento ocorre por meio do próprio processo de participação. A principal função da participação é, portanto, educativa no mais amplo sentido da palavra: tanto no aspecto psicológico, quanto no de aquisição de prática de habilidade e procedimentos democráticos (PATEMAN, 1992).

Ainda de acordo com Pateman (1992), para que os indivíduos exerçam o máximo controle sobre suas vidas e sobre o ambiente, as estruturas de autoridade nas áreas de participação devem ser organizadas de tal forma que eles possam participar na tomada de decisões. A teoria participativa refere-se, então, à participação igual na tomada de decisões e “igualdade política” refere-se à igualdade de poder na determinação das consequências das decisões. Como consequência, as decisões geradas a partir da participação seriam melhores e mais éticas por constituírem-se enquanto resultado de um debate social mais amplo, enriquecido e aprofundado.

A democracia, assim, não estaria mais restrita ao espaço institucional tradicional circunscrito nos limites do sistema político, acessado por uma minoria composta pelos representantes, mas sim ampliada e levada aos diversos espaços da sociedade civil, trazendo à arena do poder político os seus grupos organizados e os cidadãos comuns. A democracia participativa caracteriza-se, assim, como um modelo onde se exige um *input*⁷ máximo (a participação) e onde o *output*⁸ inclui não apenas as políticas (decisões), mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um *feedback* (a resposta) do *output* para o *input* (HELD, 1987).

Por meio da participação, a cidadania oferece medidas que permitem reorientar as necessidades particulares dos indivíduos em direção a fins públicos. Seguindo a perspectiva dos participacionistas, há uma ênfase entre a relação do indivíduo e da coletividade, relação essa que proporciona o alargamento das ideias e interesses em direção ao bem comum.

⁷ Aqui entendido como “entrada”.

⁸ Neste contexto, entendido como “saída”.

1.1.3 A democracia deliberativa

No conjunto das abordagens teóricas que visam ao aprofundamento da democracia, o modelo deliberativo tem se constituído, nas últimas duas décadas, como uma nova perspectiva nesse debate. Ele surgiu e amadureceu-se como conceito nas obras de Jürgen Habermas (1929-...), ao refletir sobre a realidade plural das sociedades altamente complexas, sobretudo no artigo intitulado “Três Modelos Normativos de Democracia” (HABERMAS, 1995), o qual estudiosos como Avritzer (2000) e Marques (2009) consideram um texto clássico.

Para Avritzer (2010), os democratas deliberativos entendem, de maneira geral, que a democracia repousa no ideal de justificação do exercício do poder político por meio da discussão pública entre indivíduos livres e em condições iguais de participação.

Lüchmann (2012) diz que a democracia deliberativa

advoga que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum, conferem um reordenamento na lógica do poder político do modelo democrático liberal. (LÜCHMANN, 2012, p. 3).

A democracia deliberativa é, dessa forma, considerada como um modelo de justificação de exercício de poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação. Tendo em vista a complexidade das relações sociais, como a diversidade e conflitos de interesses e as desigualdades sociais, a democracia deliberativa chama a atenção para a questão da dimensão institucional, no sentido da criação das condições para que o debate público seja inclusivo, plural e igual, impactando as condições sociais subjacentes e permitindo que a ampliação do público participante não obstrua a canalização de conflitos em direção ao interesse comum (LÜCHMANN, 2012).

Trata-se de uma racionalidade “caracterizada pela dialogicidade, isto é, pela possibilidade de se alcançar um *telos* nos mundos objetivos, social e subjetivo através da comunicação com pelo menos mais de um participante” (AVRITZER, 2012b, p. 63). Além disso, a ação comunicativa é “sustentada pela interação inerente à vida social e orienta-se por um entendimento intersubjetivo capaz de gerar coordenação de ações por meio da troca de razões em discussões públicas” (BOHMAN, 1996, p. 67). Tal troca de razões permite que as preferências dos atores sejam moldadas ao longo do diálogo

intersubjetivo e racional, enquanto pautado pela ação deliberativa e pela coordenação do alcance de um fim específico.

Assim, a deliberação contribui para o bom funcionamento da democracia por meio da gestão de procedimentos que guiam as ações comunicativas através das quais os cidadãos trocam argumentos de maneira cooperativa e, ao mesmo tempo, conflitiva. A deliberação requer que os indivíduos sejam capazes de dialogar através de suas diferenças a fim de chegar a uma melhor compreensão de um determinado problema e/ou sua solução (MARQUES, 2009).

Dryzek (2010) assevera que a mudança para a democracia deliberativa representa uma inovação na autenticidade da democracia: o grau em que “o controle da democracia é substantivo ao invés de simbólico e feito pelos cidadãos competentes” (DRYZEK, 2010, p. 1).

Avritzer (2000) afirma que a democracia deliberativa possui 04 (quatro) elementos principais: em primeiro lugar, a superação de uma concepção agregativa de democracia centrada no voto. Supera-se essa visão ao entender que o processo de argumentação – e não apenas a escolha pelo voto - é um processo de tomada de decisão. Em segundo lugar, esse modelo identifica a racionalidade política com a ideia de mudança e justificação de preferências, transferindo o centro do processo democrático para uma dinâmica de justificação de valores, preferências e identidades. Em terceiro lugar, ela pressupõe um princípio de inclusão, apontando para a ideia de que todos os indivíduos envolvidos em processos de produção de normas-ações devem poder apresentar suas razões. Em quarto lugar, a democracia deliberativa envolve a ideia de construção institucional com base na suposição de que as preferências dos indivíduos por formas amplas de discussão devem implicar na procura por instituições capazes de efetivar tais preferências.

Segundo Cohen, “A estrutura da deliberação tem por finalidade encontrar o melhor caminho para resolver problemas, ao invés de fazer pressão sobre os participantes para que eles cheguem a soluções” (COHEN, 2009, p. 92). Isso faz com os indivíduos fiquem encorajados a encontrar razões e argumentos com os quais os outros possam concordar.

Habermas (1995) estabelece uma diferença estrutural entre o poder comunicativo, que surge da comunicação política na forma de opiniões majoritárias discursivamente formadas, e o poder administrativo, próprio do aparato estatal, sustentando que o embate de opiniões no terreno da política tem força legitimadora:

Uma concepção dialógica vê – ou talvez fosse o caso de dizer que idealiza – a política como uma atividade normativa. Ela concebe a política como uma contestação sobre questões de valores e não meramente questões de preferências. Ela entende a política como um processo de argumentação racional e não exclusivamente de vontade, de persuasão e não exclusivamente de poder, orientado para a consecução de um acordo acerca de uma forma boa e justa, ou pelo menos aceitável, de ordenar aqueles aspectos da vida que se referem às relações sociais e à natureza social das pessoas. (HABERMAS, 1995, p. 5).

Assim, Habermas (1995) reflete sobre a fundamentação discursiva das reivindicações tendo por base a articulação entre a autonomia privada - os direitos racionalmente fundados, e a autonomia pública - apoiada em procedimentos democráticos. Isso garante a carga de legitimação do processo democrático: volta-se, ao mesmo tempo, para as garantias de liberdades dos cidadãos privados e para as condições nas quais eles se associam nos processos discursivos orientadores de ações do sistema político e legitimadores dos seus resultados, ou seja, sustentados no debate público.

1.1.4 Convergências e divergências das democracias representativa, participativa e deliberativa

De acordo com Lüchmann (2012), os problemas e limites apontados à democracia representativa vêm estimulando o debate e o desenvolvimento de novos modelos teóricos de democracia que ampliam os atores, os espaços e os sentidos da política.

Corroborando com essa afirmação, Boaventura de Souza Santos (2002) argumenta que o século XX foi efetivamente um século de disputas em torno da questão democrática:

Essas disputas, travadas no final de cada uma das guerras mundiais, e ao longo do período da guerra fria, envolveram dois debates principais: na primeira metade do século o debate centrou-se em torno da desejabilidade da democracia em torno de pensadores como Weber e Schumpeter. Se, por um lado, tal debate foi resolvido em favor da desejabilidade da democracia, como forma de governo, por outro lado, a proposta que se tornou hegemônica ao final das duas guerras mundiais implicou em uma restrição das formas de participação e soberania ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação dos governos. Essa foi a forma hegemônica de prática de democracia no pós-guerra, em particular nos

países que se tornaram democráticos após a segunda onda de democratização[...] Um segundo debate permeou a discussão em torno da democracia pós-Segunda Guerra Mundial: trata-se do debate acerca das condições estruturais da democracia. (SANTOS, 2002, p. 19-20).

Estas condições estruturais perpassam por críticas ao sistema representativo, o qual tem no parlamento sua instância legítima exclusiva de deliberação e tomada de decisões políticas (AVRITZER, 2000; HELD, 1987). Para seus críticos, esse modelo reduz a democracia a um mecanismo de escolha dos representantes políticos na formação de governos e parlamentos cuja base de legitimidade é limitada ao processo eleitoral (LÜCHMANN, 2012).

Outra crítica diz respeito à ausência de espaços alternativos às eleições e à influência no que tange à participação política. Com efeito, os teóricos pluralistas acreditaram que a simples garantia dos mecanismos de competição aliados à pluralidade inerente à sociedade moderna seriam suficientes para assegurar legitimidade à democracia. Em outras palavras, essas duas condições seriam suficientes para gerar um “sistema político no qual todos os grupos ativos e legítimos da população podem se fazer ouvir em algum estágio crucial do processo de tomada de decisões” (DAHL, 1989, p. 135). Entretanto, deixou-se de levar em conta a possibilidade de grupos dominantes interpirem barreiras à entrada ou à influência de outros grupos (HELD, 1987).

É atribuída à democracia a predominância da representação política do interesse nacional em contraposição à representação de interesses. De acordo com Lüchmann (2012), uma promessa não cumprida desse modelo democrático. No caso de uma eleição legislativa, por exemplo, uma vez eleito, o parlamentar teria que lutar pelos interesses da nação ao invés de tentar proteger exclusivamente os grupos que o elegeram. Há casos em que a própria disciplina partidária pode limitar o trabalho do parlamentar e vinculá-lo ainda mais à representação de interesses pré-determinados. A inclusão da participação de diferentes atores criaria um novo vínculo entre sociedade e Estado, além dos tradicionais partidos políticos.

Por outro lado, com o crescimento dos países democráticos, a democracia participativa, em sua essência, também mostra-se difícil de ser realizada. Questiona-se se é viável, em sociedades densamente povoadas e complexas, considerar a extensão da esfera da democracia de um mero envolvimento periódico em eleições à participação no processo de tomada de decisões em todas as esferas da vida. A coordenação de grandes

comunidades apresentará problemas consideráveis. Como todos os cidadãos estariam envolvidos nas discussões diretas todas as vezes que surgisse uma questão pública?

Imagine que iniciemos com uma unidade minúscula, um comitê de apenas dez pessoas, por exemplo. Acreditamos que seria razoável permitir a cada membro pelo menos dez minutos para discutir a questão em pauta. Assim, precisaremos de mais ou menos uma hora e quarenta minutos para a nossa reunião, o que certamente não é nenhum tempo exorbitante para a reunião dos membros desse comitê. Contudo, imagine que o assunto é muito complicado, exigindo cerca de meia hora de cada membro do comitê. Será preciso planejar uma reunião de cinco horas ou, talvez, duas reuniões - uma quantidade de tempo ainda aceitável. Um comitê bastante grande ainda seria uma pequena assembleia de cidadãos. Imagine agora, por exemplo, uma aldeia de duzentas pessoas, das quais cem adultos, todos os quais assistem às reuniões das assembleias. Cada um deles tem o direito de falar por dez minutos. Esse modesto total exigiria dois dias de oito horas de reunião — o que não é impossível, mas com toda a certeza não é nada fácil de conseguir. (DAHL, 2001, p. 121).

Naturalmente, pressupor que todos os cidadãos queiram falar não é provável. O característico é que poucas pessoas falem na maior parte do tempo. Os outros se contêm por alguma razão: porque o que teriam a dizer já foi devidamente exposto por alguém; porque já tomaram sua decisão; porque têm medo de falar em público, sentem-se mal; porque não têm nenhum interesse tão urgente no assunto discutido; ou, porque não conhecem bem a questão.

De qualquer modo, questionamentos podem ser feitos a partir desse raciocínio: que tamanho é grande demais para uma democracia de assembleia? Que tamanho é pequeno demais? Segundo estimativas recentes de estudiosos (DAHL, 2001), nas cidades-estado gregas, o corpo de cidadãos adultos – somente os do sexo masculino - chegava a um número que variava de dois a dez mil. Este seria mais ou menos o número correto para uma *polis* (ou uma cidade-estado autogovernada) na visão de alguns teóricos políticos gregos. Não obstante, em Atenas, o corpo dos cidadãos era bem maior do que isto, possivelmente em torno de sessenta mil no período áureo da democracia ateniense, em 450 a.C..

A democracia representativa seria, então, a mais democrática? Na visão de Dahl (2001), isso dar-se-ia apenas aparentemente:

[...] imagine que agora calculamos o tempo necessário para cada cidadão ter um rapidíssimo encontro com seu representante. Imaginemos que um representante eleito separe dez minutos de seu tempo para discutir com cada cidadão adulto as questões de seu

distrito. Não levaremos em conta o tempo de viagem e outros problemas pragmáticos. (DAHL, 2001, p. 122).

Caso no distrito vivam dez mil cidadãos adultos, o representante teria de passar mais da metade dos dias do ano só para se encontrar com seus constituintes.

A maior presença possível dos cidadãos, então, seria o ideal, tendo em vista que o foco central da democracia participativa é a utilização da participação como um elemento de relativização do poder das instâncias representativas tradicionais, estabelecendo novas práticas e espaços para a realização da democracia. Nesta visão, se as pessoas sabem que existem oportunidades para a participação efetiva no processo de tomada de decisão, elas provavelmente acreditarão que a participação vale a pena. Elas participarão ativamente, considerando que as decisões coletivas serão obedecidas. Enquanto a autodeterminação aplicar-se somente à esfera do governo, a democracia não apenas estará restrita em significado ao voto periódico ocasional, mas também contará pouco na determinação da qualidade de vida das pessoas (PATEMAN, 1992).

No entanto, Pateman (1992) não pensa que as instituições da democracia direta podem ser estendidas a todos os domínios políticos, sociais e econômicos, varrendo destes as instituições da democracia representativa. A autora concorda com as visões weberiana e schumpeteriana de que “está aberto à dúvida se o cidadão médio jamais chegará a se interessar por todas as decisões tomadas a nível nacional como estaria naquelas tomadas mais próximas a eles” (PATEMAN, 1992, p. 98). As pessoas parecem mais interessadas naqueles problemas e questões que tocam suas vidas de imediato, bem como são provavelmente mais capazes de compreendê-los melhor.

Benevides (1991) traz algumas considerações a respeito:

Existem empecilhos evidentes para o sucesso da efetiva participação popular no processo político e administrativo, como baixa escolaridade, grandes disparidades socioeconômicas e desencanto com a vida política de modo geral. (BENEVIDES, 1991, p. 19).

Nesse sentido e visando o aprimoramento da democracia, os participacionistas incorporam – ou combinam – pressupostos da democracia direta no interior da democracia representativa, dando ênfase à inclusão dos setores excluídos do debate político e à dimensão pedagógica da política (LÜCHMANN, 2012). Bobbio corrobora com esse pensamento afirmando que a intenção da democracia participativa não é eliminar a democracia representativa, “mas sim torná-la mais representativa do que realmente vem sendo” (BOBBIO, 2000, p. 18).

Dahl (2001) finaliza dizendo que, entre a democracia participativa e a representativa “Nenhuma das duas pode fugir dos limites inexoráveis impostos pela interação do tempo exigido para um ato de participação e do número de cidadãos autorizados a participar” (DAHL, 2001, p. 123). Ou seja, quanto mais cidadãos uma unidade democrática contém, menos esses cidadãos podem participar diretamente das decisões do governo e mais eles têm de delegar a outros essa autoridade.

Uma das críticas realizadas aos teóricos da democracia participativa é que há uma tendência em encarar a participação direta e decisiva dos cidadãos ao plano local (BENEVIDES, 1991; PATEMAN, 1992; DOWBOR, 2003) em detrimento ao plano nacional. Isso levaria ao risco de haver um “corporativismo geográfico” (VITULLO, 1999). Dessa forma, poderia se fazer prevalecer interesses particulares, setoriais e localizados, sem que se levasse em conta a política nacional e global.

Habermas (1995) critica o papel conferido à participação no processo de ampliação. Para ele, a participação deve se dar em espaços específicos, as esferas públicas, e, diferentemente das propostas de democracia direta a nível local, deve ter como resultado a pressão e a influência nas decisões a serem tomadas pelos representantes, e não pelos cidadãos, no interior do sistema político.

Apesar das debilidades apontadas à democracia participativa, a virada em direção à democracia deliberativa não tem significado uma desconsideração à teoria da participação: “Antes do que transcender a democracia participativa, muitos democratas deliberativos procuram expandi-la, adicionando a deliberação na lista de atividades políticas que conformam o ideário da participação” (LÜCHMANN, 2012, p. 12). Faria, Silva e Lins (2012) afirmam que tanto a democracia participativa quanto a deliberativa apostam, comumente, na centralidade da participação e da discussão para a legitimidade do processo decisório.

Participação e deliberação, embora sejam atividades que têm como objetivo melhorar a qualidade da vida pública, operam por meios diferentes. A participação pressupõe um envolvimento direto, amplo e sustentado dos cidadãos nas questões públicas. Seus defensores preocupam-se mais com a inclusão como condição para a efetividade e a legitimidade da política do que com a qualidade das razões apresentadas para justificar as preferências dos atores. Os deliberativos, por sua vez, estão mais preocupados com a qualidade da discussão e da interação que irão gerar as escolhas políticas (PAPADOPOULOS, WARIN; 2007). Enquanto a democracia participativa aponta para uma sociedade política em que todos participem ativamente na tomada de

decisões, a democracia deliberativa leva em conta o ônus da ação política e os benefícios da divisão do trabalho (GUTMANN, 1995), o que, no nosso entender, remonta para uma forma de representação dos interesses.

Passeatas, demonstrações e referendos, entre outros, são mecanismos que promovem a participação ampla, mas não a deliberação. Expressam a vontade, mas não a razão ponderada. Ao mesmo tempo, fóruns menores são mais propícios à troca de razões por meio da deliberação, mas operam em pequenas escalas e à custa do isolamento do público geral (COHEN, ROGERS; 2003).

Ambas as abordagens apostam na centralidade desses espaços para conferir, dentre outras coisas, legitimidade às decisões políticas que vinculam uma coletividade. Assim sendo, “uma decisão coletiva só será legítima na medida em que todos aqueles sujeitos a ela tenham o direito, a capacidade e a oportunidade de participar, de forma consequente, na deliberação sobre o conteúdo desta decisão” (BENHABIB, 2009, p. 122).

Dessa forma, a participação dar-se-ia tanto no interior do sistema político, combinando mecanismos de democracia representativa e democracia direta, como com a criação de novas formas de relação entre Estado e sociedade civil. Visa-se, assim, uma maior aproximação entre representantes e representados, debatendo e deliberando acerca de questões coletivas que dizem respeito às suas vidas.

Dryzek (2010) pondera que a representação discursiva, central na teoria deliberativa, agrega problemas como o contingente de demandas que não se tornam discurso ou que serão preteridas em favor de discursos dominantes já estabelecidos. Esse contingente pode envolver um conjunto de diferenças e oposições que permanecerão marginalizadas, configurando uma das faces da opressão. Deste modo, uma categoria inteira poderia ser expelida da participação útil na vida social.

Outro aspecto negativo do modelo deliberativo é a confiança na capacidade reflexiva dos atores e de seus representantes, que não seriam cidadãos portadores de interesses particulares. Dryzek (2010) acredita que os atores presentes na esfera pública seriam competentes para contestar e controlar os diferentes discursos, ao serem meticulosamente selecionados para tal fim.

Subjacente às críticas dos atuais modelos de democracia contemporânea, reside um novo ideal de democracia, com um sistema que proporciona participação efetiva, igualdade de voto, oportunidades para obter entendimento e controle do planejamento das políticas, além de inclusão de todos os cidadãos adultos. Este novo tipo de

participação - que no Brasil foi iniciada através de conselhos, conferências e audiências públicas, não só abre espaço para que qualquer cidadão escolha em participar ou não, como abre a possibilidade para que pessoas com informação e interesse no tema a ser debatido tenham lugar nas decisões de políticas públicas.

Oriunda do giro ocorrido na teoria deliberativa, este novo ideal de democracia tem como objetivo pensar formas de conectar tipos distintos de ações – participação, deliberação e representação – em um “sistema integrado” que opere em diferentes níveis espaciais para concretizar uma agenda inclusiva (HENDRIKS, 2006; MANSBRIDGE, 2007; DRYZEK, 2010; MANSBRIDGE *et al.*, 2014).

De modo geral, os proponentes dessa ideia definem o sistema integrado como

[...] um conjunto de partes diferenciadas, mas interdependentes, com funções distribuídas e conectadas de forma a construir um todo complexo. Ele requer diferenciação e integração entre as partes, alguma divisão funcional de trabalho, bem como alguma interdependência funcional de forma que a mudança em um componente redundará em mudanças em outros. Ele envolve conflito e solução de problemas políticos baseados na fala. A fala é uma forma de comunicação menos exigente que pode envolver desde a demonstração, a expressão e a persuasão até o próprio debate. (MANSBRIDGE *et al.*, 2012, p. 7).

A concepção de um sistema integrado, assim, tem sua origem tanto no problema da escala quanto na diferenciação de formas de ação, dado o reconhecimento de que as democracias requerem mais que instituições: requerem ainda participação e contestação; e impõem mais que processos locais: impõem processos também regionais, nacionais e transnacionais (DRYZEK, 2010). O grande desafio passa a ser como coordenar estas diferentes práticas em diferentes espaços (SOUZA, 2012).

De acordo com Mansbridge *et al.* (2012), o sistema deverá envolver tanto arenas formais de tomada de decisão quanto arenas informais de formulação de temas e problemas concernentes ao interesse público. A ele são imputadas três funções principais: epistêmica, ética e democrática.

A função epistêmica diz respeito à contribuição na produção de opiniões, preferências e decisões com base nos fatos e na lógica argumentativa: “São resultados de considerações substantivas por meio da troca de razões” (MANSBRIDGE *et al.*, 2012, p. 18). Os tópicos deliberados dizem respeito às questões do interesse comum e as preferências devem ser fundamentadas com base nas preferências e opiniões dos outros.

O componente ético está ligado à possibilidade de produção de respeito mútuo entre os cidadãos por meio de um tratamento mais igualitário entre os pares, de forma a

que a dominação, decorrente do uso desigual de recursos cognitivos, financeiros e políticos, não se torne predominante.

A função democrática vincula-se à inclusão de múltiplas vozes, interesses e pretensões em bases mais igualitárias. Uma vez que o escopo e o conteúdo da deliberação são afetados por aqueles que participam do processo deliberativo, o sistema, para funcionar adequadamente, não deve excluir qualquer cidadão sem uma justificação que possa ser razoavelmente aceita por todos: “Para incluir todos os afetados, o sistema precisa promover e facilitar ativamente a oportunidade igual de participação por meio de diferentes formas de ação que vão desde o protesto até a negociação cooperativa” (MANSBRIDGE *et al.*, 2012, p. 19).

Dryzek (2010), ratificando as funções elencadas por Mansbridge *et al.* (2012), alerta que este sistema integrado

só ocorrerá se for capaz de acomodar um tipo de deliberação que seja autêntica – induza à reflexão sobre preferências de forma não coercitiva; se ele for inclusivo – ofereça oportunidade e habilidade para todos os atores afetados (ou seus representantes) participarem; e se ele produzir resultados políticos – sejam eles na forma de leis ou de políticas públicas (DRYZEK, 2010, p. 10).

Teixeira (2001) corrobora com essa linha de pensamento:

A participação cidadã utiliza-se não apenas de mecanismos institucionais já disponíveis ou a serem criados, mas articula-se a outros mecanismos e canais que se legitimam pelo processo social. Não nega o sistema de representação, mas busca aperfeiçoá-lo, exigindo a responsabilização política e jurídica dos mandatários, o controle social e a transparências das decisões. A articulação entre os mecanismos de representação, baseados no princípio da maioria, e os de participação, sem tendência ao particularismo de interesses e à manipulação plebiscitária, parece constituir-se no grande desafio da teoria política contemporânea. (TEIXEIRA, 2001, p. 30-31).

Pode-se dizer que Habermas (1995) também propôs tal integração de democracias ao mencionar que “esses dois tipos de política (referindo-se à política liberal e republicana) podem entrelaçar-se de forma racional” (HABERMAS, 1995, p. 7). Atestando esse pensamento, o filósofo alemão refere-se ao processo de formação democrática como um misto “da opinião e da vontade comum que se traduz em eleições gerais e em decisões parlamentares” (HABERMAS, 1995, p. 7).

A ampliação e o aprofundamento da democracia pressupõem representação, participação e discussão – não isenta de tensões – dos diferentes sujeitos políticos. A representação possibilita que diferentes segmentos da sociedade sejam ouvidos. A

participação direta dos cidadãos, “verdadeira essência da democracia” (LUCHMAN, 2012), qualifica a prática democrática. A deliberação da sociedade civil gera poder legítimo na esfera pública.

Dessa forma, nesta pesquisa, reconhece-se a importância tanto dos pressupostos da participação - a inclusão de diferentes vozes, quanto da deliberação - formada pelas decisões tomadas com base em justificativas públicas. Sendo assim, trabalhar-se-á com a ideia de um sistema integrado de participação e deliberação, no qual nem todos estão presentes em todos os lugares, mas podem ser representados pelas ideias, crenças e discursos construídos pelos atores afetados nesses diferentes espaços, incluindo, assim, os ideais da representação nesse pensamento integrado.

Destarte, o aporte teórico desta pesquisa baseia-se na premissa de que as democracias representativa, participativa e deliberativa não devem ser excludentes, mas complementares.

1.2 AMPLIAÇÃO (E RESTRIÇÃO) DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO BRASIL

Este subcapítulo tem o objetivo de descrever o desenvolvimento da estrutura da participação social no Brasil, abordando como esse processo participativo modificou a forma de fazer políticas públicas no país, sobretudo após a promulgação da Constituição de 1988.

Após mais de 25 anos do recente período democrático, iniciado pela promulgação da Constituição de 1988, foram muitas as experiências participativas em administrações públicas brasileiras. A constituição de Conselhos Comunitários e Conselhos Populares nos anos 1980, o Orçamento Participativo e os Conselhos Gestores nos anos 1990, e os Conselhos e Conferências Nacionais, nos anos 2000, entre outros intentos, demonstram a gradativa atuação da sociedade civil no Brasil democrático.

De acordo com o texto constitucional, a soberania popular no Brasil pode se expressar tanto pela via da representação, quanto pela via da participação. Nos 15 primeiros anos de vigência do texto constitucional, foi estabelecida uma divisão de

trabalho através da qual a representação prevaleceu no âmbito do governo federal, ao passo que a participação se fortaleceu localmente pela via dos orçamentos participativos e da participação nos conselhos. Com a chegada do governo do Partido dos Trabalhadores ao governo federal, em 2003, as formas institucionalizadas de participação deram um salto significativo nas três esferas públicas – municipal, estadual e federal.

Entende-se por formas institucionalizadas de participação aquelas previstas em lei, que determinam políticas públicas nos três níveis de governo e que contam com a participação de representantes da sociedade civil (AVRITZER, 2012b). A maior parte delas tem a sua origem nos capítulos das políticas sociais da Constituição de 1988⁹.

Segundo Avritzer (2012b), esse tipo de participação é

[...] resultado da ação da sociedade civil brasileira durante o processo constituinte que resultou em um conjunto de artigos prevendo a participação social nas políticas públicas nas áreas da saúde, assistência social, criança e adolescente, políticas urbanas e meio ambiente. (AVRITZER, 2012b, p. 11-12).

Esse padrão, ainda de acordo com o pensamento de Avritzer (2012b), modificou fortemente a ideia de autonomia da sociedade uma vez que, por mais paradoxal que pareça, a sociedade civil que reivindicou a sua autonomia em relação ao Estado foi a mesma que reivindicou arranjos híbridos com a sua participação junto aos atores estatais durante a Assembleia Nacional Constituinte.

Teixeira (2001) chega a um entendimento do que ele qualifica como participação cidadã:

Processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. (TEIXEIRA, 2001, p. 30).

Tal processo complexo e contraditório de Teixeira (2001) corrobora o pensamento paradoxal de Avritzer (2012b). Se, por um lado, há a assunção de deveres e responsabilidades políticas específicas, por outro, ocorre a criação e exercício de direitos. Além disso, o fortalecimento da participação social implica, igualmente, o controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores sociais e políticos.

⁹ Os artigos de políticas sociais que citam nominalmente a obrigatoriedade da participação da sociedade são: a) Art. 58: sobre Comissões do Congresso Nacional; b) Art. 79: sobre Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; c) Art. 198: sobre ações e serviços públicos de saúde; d) Art. 204: sobre assistência social; e) Art 216-A: sobre o Sistema Nacional de Cultura.

De acordo com Avritzer (2009), os primeiros trabalhos empíricos sobre participação social no Brasil aconteceram durante os anos 1980, no começo da redemocratização, ao se estudar as associações de bairro. O início destes estudos já apontava para algumas características de longo prazo da participação, tais como a dinâmica mais horizontal da relação entre os atores sociais; a influência da igreja católica nas novas formas de participação; e, uma relação de autonomia e dependência em relação ao estado que se expressava na maneira como os atores da sociedade civil realizavam demandas por bens públicos, mas também defendiam a autonomia das suas organizações em relação ao estado. Ao mesmo tempo, estes estudos já incorriam em algumas limitações que foram mantidas nos estudos posteriores sobre o assunto. Em particular, eles expressavam uma limitação em relação ao universo empírico estudado. Quase todos os estudos eram de casos limitados às capitais das regiões Sul e Sudeste do Brasil.

Em sua pesquisa sobre o surgimento dos novos sujeitos sociais, Sader (1988) propõe que a ebulição social dos anos 1970/1980 tem em parte origem em três campos de elaboração de matrizes discursivas: a Igreja Católica, o “novo sindicalismo” e os grupos de esquerda.

Muito embora a ditadura militar tenha controlado e restringido a liberdade de expressão e de associação de indivíduos e de grupos políticos e sociais que criticassem o regime político autoritário, havia algum espaço de mobilização e de debate na base da sociedade brasileira. Apesar das experiências participativas com os segmentos populares fossem realizadas por uma pluralidade de sujeitos políticos (ONGs, movimentos sociais, sindicatos), foram os setores progressistas da Igreja Católica, por meio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) - grupos ligados às milhares de paróquias católicas espalhadas por todo o país - que conferiram a esse movimento unidade e força política. Durante as décadas de 1970 e de 1980, as CEBs constituíram uma tentativa de criar vínculos e fortalecer a autonomia e a organização de grupos e setores populares. Elas tornaram-se conhecidas por sua abordagem pedagógica que enfatizava a participação, a comunidade e ideais igualitários. Estima-se que no início dos anos 1980 existiam no Brasil cerca de 80 mil comunidades, reunindo aproximadamente dois milhões de pessoas (VIOLA; MAINWARING, 1987).

As CEBs impulsionaram a organização social e disseminaram valores importantes para as lutas participativas, a organização social em pequenos grupos, em especial da população pobre, e uma resistência à institucionalidade. Tinham uma

conduta de organização mais próxima da base social: exercitavam a reflexão sobre as condições de vida, evidenciavam noções de direitos básicos, reelaboravam identidades coletivas, criavam laços de solidariedade entre pessoas e movimentos sociais e estimulavam o conhecimento e práticas democratizantes (SOUTO; PAZ; MORONI, 2011).

Concomitantemente, surge no conglomerado urbano de São Paulo um ator social que reconfiguraria as relações capital/trabalho, bem como marcaria a entrada dos trabalhadores na arena política, o “novo sindicalismo”, com destaque para as experiências da cidade de São Bernardo do Campo e para as oposições sindicais nas indústrias metalúrgicas e químicas nas cidades de São Paulo e Osasco. Nesse período foi cunhado o termo “sindicalismo autêntico” para demarcar uma identidade distintiva, em contraposição às práticas sindicais anteriores (SADER, 1988) e buscando desvincular-se da estrutura corporativa de relações de trabalho, tornando-se conhecido pelas primeiras greves dos trabalhadores, em 1978 (FERNANDES, 2004).

Um aspecto do “novo sindicalismo” vai também caracterizar a Central Única dos Trabalhadores (CUT), fundada em 1983, e sugere ter inspirado fortemente a atuação de outros atores sociais nas décadas seguintes. Trata-se da opção por uma transformação operada por dentro das instituições. O “novo sindicalismo” cutista não se organizou por fora dos sindicatos oficiais, como um poder paralelo. Ao contrário, ocupou, valorizou e alterou a atuação da estrutura sindical existente (SADER, 1988).

A terceira matriz discursiva apontada por Sader (1988) é a dos grupos de esquerda no Brasil. Durante o período militar, os diversos grupos dispersaram-se com a intensa repressão. Muitos militantes e grupos desarticulados buscaram novas formas de organizar o povo, de ligação com o povo, na tentativa de superar uma visão vanguardista derrotada.

O Estado, no entender desse grupo, não só é uma sociedade política, mas também é uma sociedade civil, sendo a disputa por projetos políticos e, portanto, por valores e práticas, o próprio processo de transformação social. Uma visão que privilegia a ideia de poder popular, presente no ideário dos movimentos e organizações sociais do período (SOUTO; PAZ; MORONI, 2011).

Paralelamente a esse movimento, em razão do intenso processo de urbanização vivido pela sociedade brasileira a partir dos anos de 1950, surgiram nas cidades centenas de associações de moradores e de bairros que reivindicavam serviços públicos para as suas comunidades, como água, saneamento, transporte, eletricidade, escolas e

postos de saúde. O “associativismo comunitário” nos anos de 1970 e 1980 era “percebido como o veículo para enfrentar os problemas cotidianos mais imediatos, assim como um lócus de convívio democrático e de constituição de identidades” (SOUTO; PAZ; MORONI, 2011, p.71).

Enquanto as CEBs sofrem uma ofensiva dos setores conservadores e majoritários da Igreja Católica e vão paulatinamente diminuindo sua capacidade de intervenção e de intersecção em outras organizações, um outro tipo de agremiação irá multiplicar-se e alterar suas funções e sentidos da ação: as organizações não governamentais (ONGs)¹⁰. Nos anos 1980, essas entidades apresentavam-se como Assessorias de Educação Popular ligadas, principalmente, aos movimentos sociais urbanos. A sua atuação tinha o intuito de valorizar o conhecimento produzido pelos movimentos sociais auxiliando na sua sistematização e organização. Com as transformações no cenário político - como a abertura de espaços públicos e a vitória em administrações municipais de partidos ligados aos grupos de esquerda, estas assessorias vão aos poucos alterando sua atuação frente aos novos desafios (SOUTO; PAZ; MORONI, 2011).

Essas organizações - pautadas pela luta aos direitos humanos e pela constituição de novos direitos - buscavam encontrar formas inéditas de ação política e de sociabilidade, constituindo uma nova dimensão ou segmento na vida associativa brasileira. Além disso, as ONGs faziam parte de redes de solidariedade internacional, formadas por agências de cooperação da Europa e da América do Norte, que garantiam a sustentabilidade financeira e política de suas ações (CICONELLO, 2008).

A pressão popular forçou alguns governos locais a implementarem Conselhos Comunitários que foram concebidos com o intuito de abrir a negociação com parcela da sociedade civil para diminuir sua força política e neutralizar o seu potencial de transformação. Essas experiências bem sucedidas no nível comunitário - e agora nos governos municipais – mostravam que era possível criar mecanismos institucionais de participação, ampliando o modo como os cidadãos poderiam influenciar as decisões públicas. Contudo, essas iniciativas precisavam ganhar escala e serem incorporadas na própria formulação das políticas públicas de Estado (CICONELLO, 2008).

¹⁰O termo ONG surgiu no período pós-guerra em 1946 pela ONU, entretanto e somente nesse momento de ressignificação dessas organizações que ele passa a ser usado. No início dos anos 1990, com a realização da ECO-92, o termo fica mais conhecido e entra definitivamente no léxico político.

De acordo com Sader (1988), duas influências foram decisivas para os desdobramentos seguintes: a criação de espaços participativos e a paulatina entrada da sociedade civil na arena institucional. O movimento sanitarista, na luta por um sistema de saúde universal e de qualidade, incide neste debate tanto com a demanda por uma descentralização da administração e dos serviços de saúde, bem como por uma participação efetiva da população nos três níveis federativos.

A presença e as proposições do movimento sanitarista demarcam uma inflexão importante e um salto qualitativo para a criação de espaços de participação na direção da fiscalização e controle das políticas públicas de saúde. Em 1986 foi realizada a VIII Conferência Nacional de Saúde, que alcançou pelo menos duas conquistas: foi o primeiro momento da história em que o Poder Executivo brasileiro chamou a sociedade civil organizada para debater e formular políticas públicas de saúde, já que as Conferências anteriores eram marcadamente técnicas e com baixíssima representação social. Foi também nessa Conferência que, por meio de grupos de trabalho, foram formulados dois documentos para contribuir com a Constituinte, determinando em grande medida o desenho institucional de participação em Conselhos e a do próprio Sistema Único de Saúde: “Propostas do conteúdo saúde para a Constituição” e “Proposta de conteúdo para uma nova lei do Sistema Nacional de Saúde”. As demandas de participação da sociedade civil nas três esferas do Estado deram novos contornos ao debate sobre a relação da sociedade civil com o Estado e a questão dos conselhos (CARVALHO, 1995).

O movimento democrático que brotou na base da sociedade civil brasileira durante as décadas de 1970 e de 1980 conseguiu ter força e expressão política suficientes para provocar uma verdadeira democratização no nível institucional-legal do sistema político da Nação. A reivindicação por maior participação popular foi encaminhada para a Assembleia Constituinte por meio da proposta de garantia de iniciativa popular no Regimento Interno Constituinte. Este manifesto foi apresentado e aceito pela Assembleia Constituinte contendo mais de 400 mil assinaturas. O processo de emendas populares foi uma experiência pioneira no campo da institucionalização da participação da sociedade no âmbito da política nacional. Por meio das emendas populares, a sociedade pôde participar ativamente do processo de elaboração da Carta Magna, apresentando propostas ao texto constitucional (SILVA, 2009).

A Constituição Federal de 1988, assim, construída a partir de uma pluralidade de forças e de sujeitos políticos, estabeleceu o Estado Democrático de Direito no Brasil.

Além disso, promulgou uma série de princípios e de diretrizes sobre a participação dos cidadãos no desenho, na implementação e no controle social das políticas públicas que, posteriormente, foram regulamentados e operacionalizados em diversos mecanismos institucionais nas três esferas da Federação (União, Estados e Municípios).

A nova Carta Magna, conhecida como a Constituição Cidadã, entre outros avanços, incluiu em seu âmbito mecanismos de participação no processo decisório federal e local e concedeu maior poder aos municípios que estão, em princípio, mais próximos do cidadão. Com referência à participação direta, destaca-se a inclusão do referendo, do plebiscito e da iniciativa popular. Já no tocante à democracia participativa, estabeleceram-se os Conselhos Gestores de Políticas Públicas nos níveis municipal, estadual e federal com representação do Estado e da sociedade civil (SILVA, 2009).

A década de 1990 e início dos anos 2000 são marcados pelos desdobramentos institucionais do momento anterior, bem como por uma nova configuração da relação entre sociedade civil e Estado. No tocante à relação entre estes dois atores, grande parte das organizações passa a assumir responsabilidades conferidas ao Estado pela Constituição Federal. Para Silva (2009), esta guinada no papel da sociedade civil reflete a política governamental do estado mínimo, significando a tentativa de repassar à sociedade civil, responsabilidades conferidas à instância pública governamental, conforme outorgadas pela Constituição Federal de 1988 e por todas as Leis Orgânicas decorrentes. Esta noção de participação, chamada de participação solidária, relaciona-se com a prática do trabalho voluntário e com a ideia de responsabilidade social de indivíduos e empresas. Neste sentido, há uma despolitização do significado da participação social, pois se enfatiza uma noção de participação individualista, ligada a valores morais, desconectada do coletivo.

Apesar desse pensamento da tendência de maior participação da sociedade na tomada de decisão refletir menos governo, corroborado por Dagnino (2004), Tatagiba (2010) e Teixeira (2001), devido às inovações constitucionais, foram criados diversos espaços públicos, tanto prescritos pela Constituição, como realizados no âmbito local. Na nossa visão, são experiências que contribuíram para o aprofundamento democrático, incluíram na arena política atores excluídos historicamente, como também introduziram na agenda política temas e demandas novas, como a criação do orçamento participativo e dos conselhos gestores.

É possível afirmar que a introdução do orçamento participativo (OP) pela administração do petista Olívio Dutra durante o ano de 1990, enquanto prefeito da

cidade gaúcha de Porto Alegre, marca um divisor de águas em termos de políticas participativas no Brasil. Se, por um lado, é verdade que a conjuntura política da democratização já apontava na direção de políticas participativas, devido à introdução na forma de conselhos e de outras formas de participação durante o processo constituinte, por outro lado, nenhuma cidade abraçou tão rápida e amplamente a ideia de participação quanto Porto Alegre (AVRITZER, 2003).

De acordo com Avritzer (2003), o orçamento participativo constituiu, no Brasil, o principal motor da expansão da democracia participativa no país. Esta iniciativa buscou a participação da população na definição de algumas prioridades e na alocação dos recursos orçamentários em obras e serviços públicos, assim como no acompanhamento da execução orçamentária do município. Entre 1989 e 1992, apenas 12 municípios praticaram o OP em todo o Brasil. Entre 1997 e 2000, 103 municípios utilizaram os princípios do OP. Esse número chegou a 351 municípios em 2014 (MÁXIMO, 2014), um aumento de quase 3.000% em 15 anos. Está-se falando, portanto, de uma forte expansão do OP como prática democrática – ainda que percentualmente essa prática vigore em apenas 6,3% do total dos municípios brasileiros. O que torna o OP influente enquanto proposta de democratização do orçamento é o peso dos municípios nos quais ele é praticado, como São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre, cidades com peso nacional e regional.

Do ponto de vista educativo, os resultados obtidos pelo envolvimento de parte da população na gestão municipal são inegáveis. Contudo, de acordo com Ciconello (2008), as maiores dificuldades dos OPs são o montante relativamente pequeno de recursos postos em discussão (raramente atingindo 10% do orçamento municipal) e a nem sempre efetiva implementação das obras e serviços deliberados pela população em assembleias. Mesmo assim, em um terço das experiências, a implementação do OP conseguiu provocar mudanças efetivas na rotina administrativa das cidades.

Os conselhos gestores de políticas públicas, por sua vez, estão presentes na maioria dos municípios brasileiros, articulados desde o nível federal, cobrindo uma ampla gama de temas como saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, dentre outros. Eles representam uma conquista inegável do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática brasileira (FUKS; PERISSINOTTO, 2006).

Estes conselhos foram criados com o objetivo de operacionalizar os ideais participativos presentes na Constituição Federal, permitindo à população brasileira um

maior acesso aos espaços de formulação, implementação e controle social das políticas públicas. Em vez das decisões governamentais ficarem restritas aos membros do poder executivo e aos gestores públicos, elas passaram a ser compartilhadas com a sociedade civil (CICONELLO, 2008). Assim, a participação comunitária e a participação popular característica dos movimentos da década de 1980 cedem lugar à participação cidadã, em que a categoria central deixa de ser a comunidade e o povo e passa a ser a sociedade, com todo o seu pluralismo de interesses (GOMES, 2003).

Segundo Avritzer (2009), os estudos sobre participação sofisticaram-se a partir de um conjunto de mudanças importantes na abordagem da participação pela literatura: a primeira delas foi a pluralização da participação local a partir do surgimento das legislações locais sobre conselhos no começo dos anos 1990 e, a partir dos anos 2000, com a aprovação do Estatuto da Cidade. Ambas as legislações ampliaram fortemente a presença da participação no Brasil para além das capitais das regiões Sul e Sudeste que, de toda maneira, já não concentravam a totalidade das experiências de participação. Diversas novas dimensões foram adicionadas à participação com a proliferação dos conselhos, tais como a saúde, a assistência social, a criança e o adolescente, entre outras. Além da variação temática, a questão regional adquiriu outra relevância com a expansão dos conselhos para médias e pequenas cidades do Brasil.

Do ponto de vista de Gomes (2003),

Além das razões essencialmente políticas que levaram à ampliação dos canais de participação da sociedade, outra condicionante que marca os novos tempos da administração pública, e que também está inequivocamente presente na Constituição de 1988, refere-se à descentralização de políticas públicas. (GOMES, 2003, p. 36-37).

Um dos argumentos pró-descentralização, advindo da teoria do federalismo fiscal, é que os habitantes das diferentes unidades têm preferências diferentes. Sendo assim, a provisão local, descentralizada e “sob medida” dos serviços públicos seria mais eficiente para aumentar o bem-estar da população, em contraponto a uma oferta centralizada, distante e uniforme de políticas públicas, característica dos governos centralizados.

Outra linha de argumentos em favor da descentralização é encontrada nos objetivos da participação política, qual seja,

[...] o objetivo principal da participação é o de facilitar, tornar mais direto e mais cotidiano o contato entre cidadãos e as diversas instituições do Estado, e possibilitar que estas levem mais em conta os interesses e opiniões daqueles antes de tomar decisões ou de executá-las. (GOMES, 2003, p. 39).

Finalmente, outra consideração importante é que o governo local é, a princípio, mais passível do controle direto pela sociedade. Se por um lado, os governos centrais ficam sob o “alvo” da mídia, por outro são os governos locais que, devido à maior proximidade da comunidade, estão mais susceptíveis a um controle direto.

Estas visões a favor da descentralização, no entanto, não estão imunes a críticas, uma vez que a maior proximidade também pode levar ao estreitamento das relações pessoais, facilitando o clientelismo e a captura do poder público pelas elites locais. Outra crítica refere-se à não consideração de uma eventual ineficiência de oferta na prestação do serviço no nível local, seja por deficiências de qualificação técnica das burocracias locais, via de regra menos qualificadas que as burocracias do governo central, seja pela maior vulnerabilidade à corrupção, dada a maior e constante proximidade com os grupos de interesse e a pequena atenção dada pela mídia, ou mesmo devido à perda de eventuais ganhos de escala, econômicos e de escopo, que uma oferta centralizada poderia propiciar (GOMES, 2003).

Especialmente a partir de 2003, com a eleição do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, estrutura-se uma nova geração de conselhos e conferências em torno de novos direitos e temáticas (SOUTO; PAZ; MORONI, 2011). Iniciou-se, neste governo, uma estratégia de fortalecimento e ampliação da participação social na esfera pública federal, com a realização de conferências nacionais e a criação de novos conselhos nacionais de direitos e de políticas públicas (SILVA, 2009).

Entre 2003 e 2013 foram criados 19 (dezenove) conselhos e outros 16 (dezesseis) foram reformulados com o objetivo de ampliar ainda mais essa interação, totalizando 35 (trinta e cinco) conselhos nacionais. De 1941 a 2013 foram realizadas 138 (cento e trinta e oito) conferências nacionais, das quais 97 (noventa e sete) aconteceram entre 2003 e 2013, abrangendo mais de 43 (quarenta e três) áreas setoriais nas esferas municipal, regional, estadual e nacional. Aproximadamente nove milhões de pessoas participaram do debate sobre propostas para as políticas públicas – desde as etapas municipais, livres, regionais, estaduais até a etapa nacional (SGPR, 2016). Assim, os dois principais mecanismos de deliberação coletiva que foram criados ou reconfigurados a partir das diretrizes constitucionais de participação cidadã nas políticas públicas do Estado brasileiro são os Conselhos de Políticas Públicas e as Conferências (estudados mais detalhadamente adiante).

Entretanto, de acordo com o Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade¹¹ (MAPAS), os resultados práticos das novas experiências foram pouco a pouco diminuindo as expectativas e demonstrando os obstáculos ao estímulo à participação da sociedade na formulação e implementação de políticas públicas. Na análise do MAPAS (2005) sobre os primeiros anos do governo petista federal, há uma percepção de que as organizações populares são reconhecidas como atores sociais, diferentemente do período anterior, mas sua participação política é dificultada ou neutralizada. A animosidade frente à participação dos setores conservadores que compõem a base do governo, somada a uma engenharia/arquitetura dos espaços de participação com baixa coesão (como um sistema que não se articula) e pouca influência nas decisões governamentais são apontados como os principais obstáculos.

Em que pese, no primeiro ano do governo Lula, novas atribuições da Secretaria Geral da Presidência (SGPR) para contribuir com a construção dos espaços participativos e na relação com a sociedade civil determinando como novas competências da pasta “a tarefa de coordenar a construção de um Sistema de Democracia Participativa, por meio de conselhos, conferências, ouvidorias, mesas de diálogo, fóruns e audiências públicas” (SGPR, 2010, p. 15), a quantidade elevada de instituições participativas não se refletiu na sua qualidade e efetividade.

Há um descompasso entre as avaliações dos resultados não só do relatório do MAPAS, mas também inferidos por vários estudos acadêmicos (AVRITZER, 2010; ABRAMOVAY, 2010; CLEAVER, 2005; KOTHARI, 2001; SAYAGO, 2007; MANOR, 2004; FUKS, PERISSINOTTO, 2006; RUSCHEINSKY, 2005) e a versão oficial do Governo Federal. Apesar das intenções, verificou-se uma distância com relação à realidade de muitos espaços participativos. A formação do governo comungou forças política díspares, com setores resistentes à participação e antidemocráticos, o que tornou ineficaz a aplicação de diretrizes governamentais que coordenem a ação dos diversos órgãos: “Cada órgão realizava sua própria política, muitas vezes em conflito com outras instâncias do governo” (MAPAS, 2005, p. 31).

Ampliaram-se os espaços de participação (Conselhos e Conferências), mas a democracia participativa teria sido subordinada à lógica da democracia representativa, neutralizando parcialmente seu potencial transformador. Atores do campo democrático-

¹¹ Projeto de monitoramento dos espaços de participação da fase inicial do governo Lula (2003-2004), elaborado por 13 organizações não-governamentais e coordenado pelo Ibase (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas).

popular, para enfrentar as novas dificuldades, alteraram sua conduta. Inicialmente pautados em ocupar, contribuir e monitorar os espaços participativos, os resultados adversos forçaram à reavaliação: priorizar o fortalecimento dos atores sociais e não dos espaços institucionais (MAPAS, 2005). O Estado brasileiro passou a estimular um novo protagonismo das associações civis e demais organizações da sociedade civil, dentro do sistema político nacional, ou seja, o papel de exercer democraticamente o controle social das políticas públicas, assim como atuar na sua elaboração e configuração. Esse papel, contudo, tem sido exercido não sem dificuldades, tendo em vista a fragilidade e a falta de estímulo oficial às organizações da sociedade civil brasileira (CICONELLO, 2008).

Com o objetivo de aprofundar e aperfeiçoar a participação social como método de gestão, o governo de Dilma Vana Rousseff (2011-2016) lançou o Decreto nº 8.243/2013, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Compromisso Nacional pela Participação Social (em parceria com as secretarias estaduais e municipais responsáveis pela participação social em suas esferas de governo). As iniciativas pretendiam garantir instâncias permanentes de diálogo e regulamentar a participação da sociedade civil na formulação e avaliação de políticas públicas na administração federal. Igualmente, esta política objetivava abrir caminho para as novas formas de participação social, dentre outros, por meio das redes sociais e dos mecanismos digitais de participação via internet.

A PNPS foi construída por meio de amplo processo participativo, tendo a minuta do Decreto sido submetida à consulta pública virtual no portal da Secretaria Geral da Presidência da República. Foram recebidas mais de 700 contribuições durante a consulta pública (SGPR, 2016). Dentre as diretrizes gerais, a PNPS apontava, em seu art. 3º, a integração entre as instâncias da democracia representativa, participativa e direta, além da ampliação dos mecanismos de controle social, possibilitando novas discussões que versem sobre a integração da sociedade civil nas atividades políticas. Tal artigo evidencia a proposta do decreto em consolidar as formas democráticas brasileiras em um sistema de diálogo e atuação conjunta.

Este decreto foi objeto de acalorados debates no parlamento e na mídia em diagnósticos que denunciaram aquilo que julgaram serem ameaças graves ao caráter representativo da democracia no Brasil (POZZEBOM, 2014; BRAGA, 2014; ARAUJO, 2014; FALCÃO, 2014). Contudo, por conta de disputas aparentemente político-partidárias e discordâncias explícitas quanto à noção de democracia (RIBAS; PIRES;

LUIZ, 2015), tal documento presidencial foi derrubado pela maioria na Câmara dos Deputados. Em contraposição, o projeto de decreto legislativo – PDC 1.491/2014, que derruba o decreto presidencial foi aprovado pela Câmara no mesmo mês e enviado ao Senado, o qual, até o momento, está despachado às Comissões Trabalho, de Administração e Serviço Público e Constituição e Justiça e de Cidadania.

Visto que uma parcela significativa da população não se vê representada nas prioridades eleitas pelos governantes como foco de sua atuação (AMORIM, 2015), a eminente derrubada do decreto debilita a participação social da sociedade brasileira, que tinha como objetivo fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil. Trata-se de um distanciamento do Estado com a sociedade, na contramão do que preconiza a Carta Magna brasileira e que produzirá queda tanto quantitativa como qualitativa no processo participatório da sociedade.

Dentro da burocracia estatal não há unanimidade no que se refere à participação social, haja visto que existem inúmeros gestores públicos não dispostos a partilhar o poder fora do espaço da democracia representativa. Esses gestores relutam em efetivamente abrir-se para o diálogo com a sociedade e aceitar as deliberações oriundas de órgãos colegiados como os conselhos, as conferências e as audiências (CICONELLO, 2008; TATAGIBA, 2005).

Deve-se ressaltar que as arenas participativas constituem a materialização institucional de preceitos consagrados na Constituição e que elas não ameaçam a democracia representativa, pelo contrário, enriquecem-na e complexificam-na.

1.3 AS ARENAS PARTICIPATIVAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS BRASILEIRAS

Este subcapítulo tem três intuítos. Primeiramente, objetiva-se traçar um breve histórico das políticas públicas e das normas ambientais brasileiras a partir do século XX, contextualizando-o na temática ambiental mundial. Em seguida, pretende-se caracterizar as arenas participativas brasileiras mais utilizadas - conselhos, conferências e audiências. Concomitantemente, descreve-se os espaços de participação e deliberação de temática ambiental que ocorrem no Brasil.

1.3.1 Políticas públicas ambientais brasileiras: contexto histórico e revisão de paradigma

Segundo Camargo (2003), o século XX presenciou uma grande transformação na relação do homem com a natureza, sobretudo na percepção que este tinha dela e dos problemas ambientais. Foi o poder destruidor da 2ª Guerra, culminando com o lançamento das duas bombas atômicas sobre o Japão quando a consciência ambiental encontrou seu ápice desde então. A primeira crise mundial do petróleo também fez o mundo repensar sobre o consumo desenfreado dos recursos naturais.

Em 1949 foi realizada a Conferência Científica das Nações Unidas sobre a Conservação e a Utilização de Recursos, considerada como o primeiro grande acontecimento do ambientalismo mundial. A década de 1950 marca a preocupação ecológica na comunidade científica. Os anos 1960 e seus movimentos sociais criticaram não só os modos de produção, mas também o modo de vida vigente. As organizações não governamentais (ONGs) começaram a aparecer e crescer (CAMARGO, 2003).

Com a publicação do trabalho da bióloga Rachel Carson, em 1962, intitulado “*Silent Spring*” (Primavera Silenciosa), percebeu-se que os desequilíbrios causados pelo modelo de desenvolvimento eram graves. Este trabalho forneceu informações e dados mais qualificados sobre o grande perigo representado pela utilização de agrotóxicos nas lavouras e deu origem a uma grande discussão a respeito da preservação dos recursos naturais do planeta. Esse livro refere-se, sobretudo, à compreensão das interconexões entre o meio ambiente, a economia e as questões relativas ao bem-estar social e incrementou a preocupação ambiental com o impacto das atividades antrópicas sobre o meio ambiente (NASCIMENTO, 2008).

Na década de 1970, diversas organizações internacionais começaram a discutir os problemas ambientais em âmbito mundial. Era também o início da preocupação ambiental pelo sistema político: governo e partidos, ficando conhecida como a década da regulamentação e do controle ambiental (CAMARGO, 2003; NASCIMENTO, 2008).

O Clube de Roma, entidade formada por intelectuais e empresários que não eram militantes ecologistas, foi uma iniciativa que surgiu dessas discussões. O Clube produziu os primeiros estudos científicos utilizando-se de modelos matemáticos a respeito da preservação ambiental, que foram apresentados entre 1972 e 1974. Estes

estudos relacionavam quatro grandes questões que deveriam ser solucionadas para que se alcançasse a sustentabilidade: o controle dos crescimentos populacional e industrial, a insuficiência da produção de alimentos e o esgotamento dos recursos naturais (CAMARGO, 2003; NASCIMENTO, 2008).

O relatório “*Limits to Growth*” (Limites para o Crescimento), elaborado por este grupo de cientistas, foi um sinal de alerta que incluía projeções as quais, apesar de grande parte não terem sido cumpridas, teve o mérito de conscientizar a sociedade para os limites da exploração do planeta. O documento do Clube de Roma foi muito importante para despertar a consciência ecológica mundial, pois colaborou para que, em julho de 1972, fosse realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em Estocolmo, na Suécia, também chamada de Eco-72 (NASCIMENTO, 2008; SCARDUA, 2003).

Após a Conferência de Estocolmo, em 1972, as nações começaram a estruturar seus órgãos ambientais e a estabelecer suas legislações, visando ao controle da poluição ambiental. Poluir passou a ser considerado crime em diversos países. Na mesma época, a crise energética, causada pelo aumento do preço do petróleo, trouxe à discussão dois novos temas que, mais tarde, ajudaram na luta daqueles que se preocupavam com a proteção do meio ambiente. Foram discutidas questões relativas à racionalização do uso de energia e à busca por combustíveis mais puros, oriundos de fontes renováveis. Ao mesmo tempo, as primeiras tentativas de valorização energética de resíduos unem dois dos temas de maior evidência nessa década: meio ambiente e conservação de energia (NASCIMENTO, 2008).

Na década de 1980, entrou em vigor uma série de legislações específicas que visavam controlar a instalação de novas indústrias e estabelecer exigências para as emissões das indústrias existentes. Os resíduos perigosos passam a ocupar lugar de destaque nas discussões sobre a contaminação ambiental. Alguns acidentes de grande impacto, como a explosão de uma indústria química na Índia (Bhopal, em 1984); o vazamento na usina nuclear na Ucrânia (Chernobyl, em 1986), na então União Soviética; o derramamento de petróleo no mar do Alasca (Exxon Valdez, em 1989); e a constatação da destruição progressiva da camada de ozônio trazem a discussão dos temas ambientais para o dia-a-dia do homem comum (CAMARGO, 2003).

Em 1987, a Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, instituído pela Assembleia Geral das Nações Unidas e presidido pela Sra. Gro Harlem Burndtland, então Primeira Ministra da Noruega, elaborou um documento denominado

“Our Common Future” (Nosso Futuro Comum), onde os governos signatários comprometiam-se a promover o desenvolvimento econômico e social em conformidade com a preservação ambiental. Neste documento, que também ficou conhecido como Relatório Burndtland, foi apresentada a definição social do conceito de desenvolvimento sustentável: “desenvolvimento que faz face às necessidades da geração presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas próprias necessidades” (BURNDTLAND COMMISSION, 1987, p. 43).

Tanto o Relatório Burndtland quanto os demais documentos produzidos pelo Clube de Roma foram fortemente criticados porque creditavam a situação de insustentabilidade ao planeta, principalmente, à condição de descontrole da população e à miséria dos países do Terceiro Mundo, efetuando uma crítica muito branda à poluição ocasionada durante os últimos séculos pelos países do Primeiro Mundo (CAMARGO, 2003).

Na década de 1990, a sociedade encontrava-se um pouco mais preparada para internalizar os custos da qualidade de vida e pagar o preço de manter limpo o ambiente em que vive. As pessoas passaram a dar-se conta da importância de manter o equilíbrio ambiental e de entender que o efeito nocivo de um resíduo ultrapassa os limites da área em que foi gerado ou disposto (SCARDUA, 2003).

Integrando o movimento de discussões e proliferação de trabalhos a respeito de sustentabilidade, foi realizada na cidade do Rio de Janeiro, em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Rio-92 ou Eco-92, que se tornaria um importante evento de consciência ambiental realizado a cada dez anos. O encontro chamou a atenção do mundo para a dimensão global dos perigos que ameaçam a vida na Terra e, por conseguinte, para a necessidade de uma aliança entre todos os povos em prol de uma sociedade sustentável. Ficou evidente que a humanidade havia chegado a um momento de definição de sua história: ou ficar com o modelo político vigente (hábil em aprofundar as divisões econômicas), ou mudar o rumo melhorando a qualidade de vida dos pobres e protegendo o ambiente (CAMARGO, 2003).

A Rio-92 teve como resultado a aprovação de vários documentos, dentre eles a Agenda 21, contendo a estratégia de ação e os princípios básicos para a construção de uma sociedade sustentável. Trata-se de um pacto entre os três setores da sociedade: o governamental, o produtivo e o civil organizado, que procura identificar os problemas

prioritários, os recursos e os meios necessários para enfrentá-los, bem como as metas a serem atingidas nas próximas décadas (SCARDUA, 2003).

Durante este evento foram aprovados também dois acordos importantes: a Convenção da Biodiversidade, cujos objetivos eram conservar a biodiversidade, fazer uso sustentável de seus componentes e dividir de forma justa os benefícios gerados com a utilização de recursos genéticos; e a Convenção sobre Mudanças Climáticas, a qual serviu de base para o Protocolo de Kyoto de 1997, que estipulou metas de redução de emissão de gases do efeito de estufa (GUIMARÃES; FONTOURA, 2012).

Outros eventos das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento Sustentável aconteceram em Johannesburgo, na África do Sul, em 2002 e no Rio de Janeiro, em 2012. Conhecida como Rio+10, o encontro em Johannesburgo tinha como objetivo rever as metas propostas pela Agenda 21 e trabalhar para implementar o que já estava em andamento. A expectativa era de que houvesse a definição de uma ação global que conciliasse o desenvolvimento econômico e social com a preservação do ambiente. No entanto, com os atentados do dia 11 de setembro acontecidos nos Estados Unidos, a conferência terminou por debater basicamente problemas de cunho social e frustrou as expectativas (GUIMARÃES; FONTOURA, 2012).

O quarto encontro mundial da Organização das Nações Unidas (ONU), a chamada Rio+20 teve como missão definir os rumos do desenvolvimento sustentável das próximas décadas em temas como segurança alimentar, economia verde, acesso à água, uso de energia, além de dar continuidade à agenda ambiental iniciada na Eco-92. No entanto, novamente as críticas apareceram, sendo estas principalmente direcionadas à falta de clareza, objetividade e ao não estabelecimento de metas concretas para que os países reduzam a emissão de poluentes e preservem ou reconstituam suas áreas naturais (GUIMARÃES; FONTOURA, 2012).

Apesar das críticas a esses encontros mundiais, por conta da expansão econômica-industrial internacional e os efeitos nocivos da intervenção humana no meio ambiente (aquecimento global, emissão excessiva de CO₂, desertificação, desmatamento, extinção de espécies, derretimento das calotas polares, contaminação de fontes d'água, chuvas ácidas, exaurimento de recursos naturais, caça e pesca predatórias, entre outros), políticas públicas ambientais, por terem papel decisivo no modo de vida e nos modos de produção, passaram a ter um papel fundamental como instrumentos não só de desenvolvimento econômico-social, mas também, como forma de garantia de preservação de recursos às futuras gerações (SALHEB *et al.*, 2009).

As políticas públicas ambientais assumiram papel primordial de proteger o meio ambiente, integrando sua proteção aos demais objetivos da vida em sociedade, como forma, inclusive, de proporcionar qualidade de vida. Internacionalmente, a preocupação com a causa ambiental sempre foi relevada por conta da contraposição aos interesses dos grandes grupos econômicos e das nações desenvolvidas (SALHEB *et al.*, 2009).

Eventos de cunho internacional como a Eco-72, a qual instituiu o Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), lançando as bases do compromisso humano com o meio ambiente, posteriormente ratificadas através de diversos documentos, dentre os quais a Carta Mundial da Natureza, a Agenda 21 e o Protocolo de Kyoto repercutiram sobre a agenda das políticas públicas brasileiras.

Antes do advento da Constituição de 1988 que prevê, ao menos formalmente, o direito a um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, houve sucessivas etapas da política ambiental caracterizadas pela contradição e pela descontinuidade de algumas conquistas na área ambiental.

De acordo com Monosowski (1989), é possível distinguir quatro abordagens estratégicas básicas nas políticas ambientais brasileiras até o ano de 1988: a administração dos recursos naturais, o controle da poluição industrial, o planejamento territorial e a gestão integrada de recursos. Essa categorização privilegia os objetivos principais de cada etapa associados à evolução histórica.

A primeira etapa, a partir dos anos 1930, foi caracterizada pela regulamentação da apropriação de cada recurso natural em âmbito nacional, com foco nas necessidades das ainda embrionárias industrialização e urbanização brasileiras. Foram criados neste período grande parte dos instrumentos legais que dariam suporte à criação de áreas protegidas no Brasil, já que, desde a instituição da República, em 1889, esta questão não vinha sendo tratada. Destacam-se a criação de dispositivos legais como o Código das Águas (1934), Código de Mineração (1934), Código Florestal (1934), Código de Pesca (1938) e Estatuto da Terra (1964); de agências setoriais ao longo da década de 1960 como o Ministério das Minas e Energia, o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); e a criação e delimitação de zonas naturais protegidas: Parque Nacional do Itatiaia (1937), Parque Nacional do Iguaçu (1939), Parque Nacional da Serra dos Órgãos (1939), Floresta Nacional de Araripe-Apodi

(1946), Parque Nacional do Araguaia (1959), Parque Nacional das Emas (1961), Parque Nacional das Sete Quedas (1961), entre outros (MEDEIROS, 2006). Contudo, todos eram relegados, na prática, a um segundo plano em termos de importância, um claro sinal de que o Poder Público sempre priorizou o capital e a economia em detrimento da proteção ambiental (MACIEL, 2011).

Constatando tal priorização da economia, Bacelar (2003), ao analisar o papel desempenhado pelo Estado brasileiro no período de 1920 a 1980, caracterizou-o como “desenvolvimentista, conservador, centralizador e autoritário” (BACELAR, 2003, p. 21). Este papel teve como objetivo promover a industrialização do país, fato esse que fazia com que o Estado apenas se preocupasse com os índices de crescimento econômico, deixando de lado a questão social. Nesse sentido, o Estado teria adotado uma postura de “fazedor e não de regulador”.

Porém, a partir do final da década de 1960, alguns fatores passaram a tornar evidente a necessidade de análise do sistema econômico como imerso em um sistema maior, com o qual interage e impacta o meio ambiente. Historicamente, o Brasil sempre foi marcado por uma economia predominantemente exploratória de seus recursos e riquezas naturais, pautando todo seu desenvolvimento na exaustiva produção de produtos primários (agricultura, pecuária, extração de metais preciosos, extração de madeira e outros) de modo predatório. Isso começou desde o período colonial com a monocultura da cana de açúcar, depois a mineração, seguida pelo café, mas ficou bastante marcado durante a ditadura militar, entre os anos 1960 e 1970, em que a política nacional visava “integrar para não entregar”. Esta era uma clara alusão à necessidade urgente de ocupação dos vazios demográficos da região norte, o que significava, em outras palavras, ocupar a Amazônia a qualquer custo (MACIEL, 2011).

De acordo com Salheb *et al.* (2009), tal pretensão rendeu uma ampliação sem precedentes nos índices de devastação da floresta, invadida pela indústria madeireira, agropecuarista e mineradora, entre outras. Como exemplos, pode-se mencionar o garimpo de Serra Pelada, no Pará; as minas de ferro de Carajás, também no Pará; a abertura da rodovia federal transamazônica; e a derrubada de mata nativa e queima para plantio de pasto para a ampliação do agronegócio nos estados do Mato Grosso e Goiás, entre outros.

Enquanto ocorriam tais mudanças no cenário ainda preservado do território nacional (preservado porque ainda estava intocado, dado seu difícil acesso e falta de infraestrutura), o desenvolvimento econômico das regiões sudeste e sul do país dava

saltos enormes na industrialização de bens de consumo, sob um custo elevadíssimo ao meio ambiente, como a quase total destruição da mata atlântica e seus ecossistemas; a morte de bacias aquáticas próximas aos grandes centros urbanos (como o Tietê, em São Paulo); e a intensificação da poluição sanitária decorrente da explosão do movimento de urbanização (êxodo rural), entre outros.

Assim, a segunda abordagem elencada por Monosowski (1989) ganhou força a partir da década de 1970. Tendo como base o controle da poluição industrial, essa política foi influenciada principalmente pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, realizada em 1972, em Estocolmo. Nesta ocasião, o Brasil mostrou-se pouco disposto a priorizar o meio ambiente em suas ações governamentais, já que essas realizações entrariam em conflito com o objetivo central e imediato de crescimento econômico. A expressão de ordem era “poluição = progresso”, a qual repercutiu negativamente para a imagem internacional do Brasil.

A tese do crescimento a qualquer custo e de que a proteção do meio ambiente seria mais um obstáculo para os países em desenvolvimento foi defendida pelo governo brasileiro na Eco-72. Não obstante, as pressões sociais (nacionais e internacionais) começavam a ser sentidas e a consciência de que nossas possibilidades de reprodução da vida material encontram-se inexoravelmente atreladas a limites ecossistêmicos expandia-se cada vez mais, alcançando diferentes esferas da sociedade civil (SALHEB *et al.*, 2009).

Neste cenário, foi criada, em 1973, a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), órgão especializado no trato dos assuntos ambientais, sob a coordenação do Ministério do Interior. Entretanto, esse órgão acabou por priorizar o problema da poluição, as indústrias como seus agentes e o Estado como responsável pelo controle. A SEMA dedicava-se ao avanço da legislação e aos assuntos que demandavam negociação em nível nacional, sendo que as medidas de Governo concentravam-se na agenda de comando e controle, normalmente em resposta a denúncias de poluição industrial e rural.

Considerada como um desdobramento da etapa anterior, a terceira abordagem, de planejamento territorial estratégico, também se apresentou a partir dos anos 1970. Essa etapa é caracterizada por uma urbanização intensa e por um crescimento acentuado das regiões metropolitanas, de forma que os recursos naturais se tornaram bens escassos, gerando uma maior atenção à necessidade de ordenação territorial como um instrumento de uma política preventiva dos impactos sobre o meio ambiente.

Nesta abordagem, as ações de controle voltam-se fundamentalmente para as atividades do setor privado, direcionadas para a definição e a delimitação das áreas industriais e para a concentração das atividades poluidoras nas principais regiões metropolitanas. São destaques deste período os trabalhos desenvolvidos pelo Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH), assim como as leis metropolitanas de zoneamento industrial e de proteção de mananciais. As políticas ambientais, nesta abordagem, continuam urbanas, permanecendo o espaço rural “fora de qualquer controle, para que seus recursos se prestem às formas de apropriação mais rentáveis a curto prazo” (MONOSOWSKI, 1989, p. 21).

É na década de 1980 que se põe em pauta a questão da democratização, quando os chamados novos movimentos sociais, dentre eles o movimento ambientalista, exercem forte influência na elaboração de políticas públicas ambientais. Este processo de reivindicação teve seu apogeu na promulgação da Constituição de 1988, onde foram garantidas uma série de novos direitos, dentre os quais o direito à dignidade humana, à sadia qualidade de vida e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, no mesmo nível dos direitos e garantias fundamentais.

Em 1981, inicia-se a fase denominada por Monosowski (1989) de gestão integrada de recursos. Foi criado o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, em 1985, o qual tinha por funções a definição das políticas e a coordenação das atividades governamentais na área ambiental. Dentre diversos instrumentos, o marco norteador fundamental da elaboração, organização, instrumentalização e implementação das políticas públicas ambientais no Brasil foi a promulgação da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Esta lei foi traduzida em uma série de princípios, objetivos e instrumentos como o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e, posteriormente, a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), entre outros propostos para “realizar uma gestão integrada dos recursos naturais” (SILVA-SÁNCHEZ, 2000, p. 78) que passaram, desde então, a guiar a política nacional ambiental, aliando-a às políticas econômicas, sociais e culturais.

Tal regulamentação foi recepcionada pela Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988, em seu Artigo 225, ao estabelecer que o meio ambiente é um “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, cabendo ao Estado e a todos a sua proteção e preservação para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

Note-se que a partir da década de 1980, principalmente após o Relatório Burndtland e a posterior posituação do princípio do desenvolvimento sustentável no arcabouço jurídico nacional, através da lei sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, todas as diretrizes para formulação de políticas públicas, de um modo geral, passaram a ser crivadas por esta ótica ambientalista, sendo este, inclusive, um dos objetivos do referido dispositivo:

A política nacional do meio ambiente tem por objetivo a harmonização do meio ambiente com o desenvolvimento socioeconômico (desenvolvimento sustentável). Essa harmonização consiste na conciliação da proteção ao meio ambiente, de um lado, e a garantia de desenvolvimento socioeconômico, de outro, visando assegurar condições necessárias ao progresso industrial, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. (Art. 2º da Lei n. 6.938/81).

No entanto, segundo Milaré (2007), apesar do esforço, não foi possível, pelo menos no primeiro momento, uma implementação de sucesso. Como exemplo de políticas públicas ambientais lastreadas pela PNMA pode-se citar o programa “Nossa Natureza”, de 1988, que propunha uma estratégia de reformulação da legislação ambiental e instituía diretrizes para promover a proteção do meio ambiente:

A ideia era boa, mas falhou na sua implementação e acabou esquecida no arcabouço jurídico nacional dentre tantas outras que a antecederam, dadas as sucessivas crises econômicas da economia nacional naquele período e a constante pressão do capital internacional. (MILARÉ, 2007, p. 285).

Em 1988 também foi instituída a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/88), contribuindo para o fortalecimento dos instrumentos de direito ambiental. Outrossim, a criação do IBAMA, através da Lei nº 7.735, de 02 de fevereiro de 1989, teve o mérito de congrega, em um único organismo, diversas entidades que não conseguiram jamais atuar em conjunto. Antes da existência do IBAMA, havia pelo menos quatro órgãos voltados para as questões ambientais. Deve ser ressaltado, entretanto, que nenhum deles possuía força política ou econômica para desempenhar adequadamente as suas tarefas (ANTUNES, 2008).

Todavia, segundo Ferreira (1998), o aparato político-administrativo resultante da combinação de características estatais herdadas (estrutura de poder concentrada, padrão tecnocrata, burocracia, postura formalista) é dos mais perversos para uma gestão pública que se pretenda moderna, democrática e equitativa, como é o caso da brasileira. Segundo o autor, é necessário reconhecer que:

As políticas públicas estão hoje a meio caminho entre um discurso atualizado e um comportamento social bastante predatório: por um lado, as políticas públicas têm contribuído para o estabelecimento de um sistema de proteção ambiental no país; mas, por outro, o poder público é incapaz de fazer cumprir aos indivíduos e às empresas uma proporção importante da legislação ambiental. (FERREIRA, 1998, p. 107).

Na década posterior, nos anos 1990, segundo Salheb *et al.* (2009), com a ascensão ao poder de um presidente democraticamente eleito após anos de ditadura militar, a política ambiental foi marcada por ambiguidades e contradições, representando risco de retrocesso quanto aos direitos ambientais anteriormente conquistados, pois as políticas ambientais anunciadas pela classe governante tinham o intuito apenas de causar boa impressão aos atores internacionais, promovendo a boa imagem do país por vias oblíquas, não se traduzindo em políticas efetivamente voltadas à proteção ambiental.

Não fossem as reivindicações do movimento ambientalista, fazendo frente às propostas e aos projetos que de alguma forma representariam risco ao meio ambiente, ocupando os espaços vagos deixados pelo governo na área da política ambiental, provavelmente ter-se-ia um retrocesso neste campo. Às vésperas da conferência do Rio e do Fórum Global, o movimento ambientalista ganhou corpo ao aproximar-se dos demais movimentos populares, enriquecendo sua dimensão social (ênfata em lutas, reivindicações e projetos), o que culminou na criação de uma estrutura até então inédita no país: o Fórum de Organizações Não Governamentais Brasileiras (MACIEL, 2011).

De acordo com Silva-Sánchez (2000), o Fórum de Organizações Não Governamentais Brasileiras tinha um caráter pluralista, visando o interesse, por exemplo, das populações indígenas, dos grupos feministas, dos movimentos populares e das entidades sindicais, e tornou-se um novo sujeito político coletivo, fundamental no processo de discussão da política ambiental brasileira. Por meio desse Fórum, tornou-se possível que os ambientalistas se firmassem como sujeitos fundamentais na esfera pública das negociações e decisões quanto às políticas públicas ambientais.

A partir da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência da República, em 2002, observa-se uma ampliação dos espaços de participação em nível nacional e, como decorrência, a expectativa da efetivação de demandas históricas da sociedade civil na agenda do governo. No que se refere à construção da política ambiental, o aludido governo abriu novos canais de interlocução com a sociedade civil na área ambiental, como é o caso da Conferência Nacional de Meio Ambiente; manteve

espaços constituídos, como o CONAMA; além da prática já existente de recrutamento de ambientalistas da sociedade civil para cargos do MMA (LOSEKANN, 2012).

Assim, houve avanços importantíssimos na seara das políticas públicas ambientais, posto que ativistas ambientais:

[...] estiveram presentes nos debates mais polêmicos, souberam articular apoio de outros grupos da sociedade civil, conseguiram um espaço significativo na mídia nacional e mesmo internacional. Enfim, foram notadamente hábeis para manter o tema meio ambiente em grande evidência na arena política, preservando espaços de participação e decisão (SILVA-SÁNCHEZ, 2000, p.77).

Desta forma, a sociedade civil, notadamente representada pelos ambientalistas, foi a grande força a favor da elaboração de políticas públicas ambientais efetivas. Isto em um tempo marcado pela preocupação da elite governamental, de acordo com Salheb *et al.* (2009), voltada a promover políticas ambientais com vistas a manter uma boa imagem internacional do país, desde que compatíveis com o modelo desenvolvimentista vigente.

Como um dos objetivos para a realização de uma sustentabilidade ambiental global, o Relatório Burndtland propôs tornar o desenvolvimento mais participativo. Ao fazê-lo, o Relatório estabeleceu uma relação estreita entre democracia e sustentabilidade, sugerindo, com isso, que a concretização da última não poderia ser realizada sem uma reformulação da primeira (BURNDTLAND COMISSION, 1987).

A Agenda 21 (documento resultante da Rio-92) trata amplamente do “fortalecimento do papel dos grupos principais” (BRASIL, 1995, seção III). Afirma, por exemplo, que as organizações não governamentais (ONGs) “desempenham um papel fundamental na modelagem e implementação da sociedade participativa” (BRASIL, 1995, 27.1).

Não é só na Agenda 21 que se fala em democracia participativa em políticas públicas ambientais. Hoje, certos projetos com financiamentos multilaterais também se referem ao direito dos cidadãos de participarem ativamente, por meio das suas organizações e dos seus grupos de interesse, da construção do seu país e do mundo. A eles é reconhecido o direito e o dever de opinar, propor, deliberar, gerir, executar, fiscalizar seus governos e as instâncias públicas internacionais (ACSELRAD, 2003).

Corroborando com a linha de pensamento de maior participação da sociedade, Acselrad (2003) argumenta que é preciso trazer a discussão da sustentabilidade para o campo das relações sociais. Para ele, não tem sentido falar da natureza sem a sociedade.

Não se trata de uma sustentabilidade apenas dos recursos e do meio ambiente, mas das formas sociais de apropriação e uso desses recursos e do meio ambiente:

A questão da sustentabilidade levanta desafios tanto aos formuladores de políticas, aos movimentos sociais, como à comunidade científica: trata-se de produzir quadros conceituais que permitam superar os pontos de estrangulamento dos modelos de desenvolvimento que vigoraram desde o pós-guerra; a saber, a persistência de altos índices de desigualdade social e de degradação das próprias bases materiais do desenvolvimento. (ACSELRAD, 2003, p. 11).

Deste modo, um esforço estratégico renovado por parte de cientistas, movimentos sociais e formuladores de políticas apresenta-se como necessário para Acsehrad. Para esse professor, quanto mais se sabe que a questão da sustentabilidade não remete meramente à conservação da natureza ou à administração de ecossistemas, mais ampla e fundamentalmente, novos modelos de desenvolvimento e transformações sociais serão apontados.

Jacobi (2006) ratifica essa linha de pensamento:

Estas engenharias institucionais, baseadas na criação de condições efetivas para multiplicar experiências de gestão participativa, reforçam o significado da publicização das formas de decisão e de consolidação de espaços públicos democráticos e ocorrem pela superação das assimetrias de informação e pela afirmação de uma nova cultura de direitos. Estas experiências fortalecem a capacidade de crítica e de interveniência dos setores da sociedade através de um processo pedagógico e informativo de base relacional, assim como a capacidade de multiplicação e aproveitamento do potencial dos cidadãos no processo decisório dentro de uma lógica não cooptativa. (JACOBI, 2006, p. 03).

Desta forma, a condição para que o debate ambiental participe da geração de modelos alternativos de desenvolvimento é a pluralidade de conhecimentos, ou seja, a inclusão de grupos que se integram na diversidade. Esta revisão de paradigma está profundamente ligada com a nova vertente democrática e com as inovações institucionais que possibilitam a participação da sociedade em decisões acerca de políticas públicas, conforme Jacobi (2006, p. 20): “Dependemos de uma mudança de paradigma para assegurar uma cidadania efetiva, uma maior participação e a promoção do desenvolvimento sustentável”.

A política ambiental brasileira, que começou a ser formulada durante os anos 1930, mais como resultado das ações de um Estado autoritário e centralizador para, em seguida, subordinar-se aos imperativos da política econômica desenvolvimentista e da tecnocracia estatal do regime militar, consolidou-se pelo resultado da pressão de forças sociais organizadas.

A união das lutas sociais e ambientais no país direcionou suas energias para a construção e a defesa de políticas públicas universais e garantidoras de direitos por meio da criação de sistemas descentralizados e participativos nas políticas públicas. Isso resultou na criação de conselhos, conferências e audiências em todo o país, além de uma intensa regulamentação e estruturação das políticas públicas.

A questão ambiental inscreveu-se fortemente nos novos processos de construção democrática brasileira. Descreve-se, a seguir, características de 03 (três) tipos de inovações democráticas do Brasil contemporâneo, os quais constituem espaços que apostam na participação e deliberação pública para conferir, dentre outras coisas, legitimidade às decisões políticas que vinculam uma coletividade. Outrossim, aprofunda-se o estudo nos espaços brasileiros destinados à discussão da temática ambiental.

1.3.2 Conselhos de Políticas Públicas

Após três décadas dos avanços inseridos na Constituição, quase a totalidade das políticas sociais brasileiras – saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, trabalho e renda, turismo, meio ambiente, pesca – conta com espaços institucionalizados de participação social: os conselhos, os quais se configuram como órgão administrativo colegiado com representantes da sociedade civil e do Poder Público (SILVA, 2009).

O IPEA (2013a) define os conselhos de políticas públicas como

[...] espaços públicos vinculados a órgãos do Poder Executivo, tendo por finalidade permitir a participação da sociedade na definição de prioridades para a agenda política, bem como na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas. Estes conselhos são constituídos em âmbito nacional, estadual e municipal, nas mais diversas áreas. Os conselhos podem ser considerados instituições híbridas, visto que Estado e sociedade civil partilham o poder decisório e se constituem como fóruns públicos, que captam demandas e pactuam interesses específicos de diversos grupos envolvidos em determinada área de política. Os conselhos são espaços permanentes em que as reuniões ocorrem com certa regularidade e há a continuidade dos trabalhos. (IPEA, 2013a, p. 11).

Como salienta Tatagiba (2004), apesar de se configurarem como parte da estrutura do Estado,

[...] os Conselhos não são espaços do governo, tampouco da sociedade civil. São espaços públicos plurais, nos quais representantes da sociedade e do Estado, disputam, negociam e, ao mesmo tempo, compartilham a responsabilidade pela produção das políticas públicas em áreas específicas. (TATAGIBA, 2004, p. 348).

O delineamento de novas formas de relação entre Estado e sociedade fora uma das principais reivindicações democráticas da sociedade civil no período pré-Constituinte, e o paulatino atendimento desta demanda, via abertura de diálogo e negociação nos anos 1980 já abarcava a ideia de Conselhos como espaços de diálogo e negociação. A experiência organizativa dos movimentos sociais e das associações populares apresentava a possibilidade de formação de espaços de discussão, como os Conselhos Populares do movimento de saúde, pioneiro na formulação desse tipo de arranjo participativo (SOUTO; PAZ; MORONI, 2011).

A princípio, os Conselhos Populares apareceram como espaço dos movimentos sociais e não das administrações para elaboração de sua identidade e demandas, como espaço de expressão de sua autonomia frente ao Estado, bem como de tentativa de intervenção na institucionalidade via pressão. Mas a própria pressão popular forçou alguns governos locais a implementarem Conselhos Comunitários que, nesse segundo formato, foi concebido com o intuito de abrir a negociação com parcela da sociedade civil (SOUTO; PAZ; MORONI, 2011).

Muito embora a figura de um órgão colegiado como um conselho não fosse uma novidade no Estado brasileiro, a configuração assumida por esses novos espaços após a Constituição de 1988, de acordo com Ciconello (2008, p. 04) “foi uma verdadeira revolução institucional”. Uma das primeiras políticas públicas a ser inteiramente reconfigurada dentro desse novo referencial de participação e de descentralização foi a política de saúde. Criou-se o Sistema Único de Saúde (SUS) para articular todos os serviços públicos e universais de saúde nos três níveis federativos (União, estados e municípios). Em cada um desses níveis administrativos foi implantado um Conselho de Saúde, de caráter deliberativo e permanente, com a participação obrigatória de metade de representantes da sociedade civil.

Enquanto, entre 1930 e 1989, foram criados apenas cinco conselhos nacionais, o número de conselhos nacionais aumentou consideravelmente desde o início da década de 1990, especialmente a partir de 2003, com a eleição do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores. Apesar de, no geral, serem conselhos consultivos, cujas decisões não são vinculantes, isto é, não obrigatórias para o gestor

público, estruturou-se uma nova geração de conselhos em torno de novos direitos e temáticas, tais como: gênero, juventude, segurança alimentar, cidades, igualdade racial e transparência pública (IPEA, 2013a).

Atualmente, somente na administração pública federal, contabilizam-se 40 Conselhos e Comissões Nacionais, listados na Tabela 01:

Tabela 01 – Conselhos e Comissões Nacionais

	CONSELHOS OU COMISSÕES	SIGLAS
1	Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo	CONATRAE
2	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana	CDDPH
3	Conselho Nacional de Combate a Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT	CNCD
4	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	CONANDA
5	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência	CONADE
6	Conselho Nacional dos Direitos do Idoso	CNDI
7	Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil	CONAETI
8	Conselho Curador do FGTS	CCFGTS
9	Conselho de Relações do Trabalho	CRT
10	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador	CODEFAT
11	Conselho Nacional de Economia Solidária	CNES
12	Conselho Nacional de Imigração	CNIg
13	Comissão Nacional de Política Indigenista	CNPI
14	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária	CNPCP
15	Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas	Conad
16	Conselho Nacional de Segurança Pública	Conasp
17	Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica	CNAPO
18	Conselho Curador Empresa Brasil de Comunicação	–
19	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	CDES
20	Conselho Nacional de Juventude	Conjuve
21	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	Consea
22	Conselho Nacional de Política Energética	CNPE
23	Conselho Nacional de Recursos Hídricos	CNRH
24	Conselho Nacional do Meio Ambiente	CONAMA
25	Conselho Nacional Assistência Social	CNAS
26	Comissão Nacional de Des Sust dos Povos e Comunidades Tradicionais	CNPCT
27	Conselho das Cidades	CONCIDADES
28	Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção	CTPCC
29	Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca	Conape
30	Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia	CCT
31	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável	Condraf
32	Conselho Nacional de Educação	CNE
33	Conselho Nacional de Política Cultural	CNPC

34	Conselho Nacional de Previdência Social	CNPS
35	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial	CNPIR
36	Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil	Condec
37	Conselho Nacional de Saúde	CNS
38	Conselho Nacional do Esporte	CNE
39	Conselho Nacional do Turismo	CNT
40	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	CNDM

Fonte: SGPR, 2016.

Segundo estudo do IPEA (2007), estão presentes nesses colegiados mais de 400 organizações representativas de diversos segmentos da sociedade civil. Dessas, 31% são ONGs que têm como área de atuação a defesa dos direitos humanos; 23% são entidades que representam os interesses patronais ou empresarias; 14% são vinculadas aos movimentos sociais do campo e do meio ambiente; 14% são entidades sindicais de trabalhadores urbanos; 8% movimentos populares urbanos; e, 10% de outros (religiosas, culturais, educacionais, entre outras).

Infelizmente, não existe um mapeamento nacional dos conselhos estaduais e municipais. Informações do IPEA (2007) revelam que somente para as políticas públicas de assistência social, saúde, criança e adolescente, desenvolvimento rural, habitação e meio ambiente estima-se no Brasil um conjunto de aproximadamente 20.000 conselhos municipais. Isso corresponde a mais de três vezes o número de Câmaras de Vereadores, lócus da democracia representativa (poder legislativo local), atualmente totalizando 5.564 unidades. A esses 20 mil colegiados devem-se somar aqueles oriundos de políticas como educação, trabalho e renda, segurança alimentar, cultura, cidades, que poderiam elevar esse número para, aproximadamente, 40.000 conselhos.

Os Conselhos possuem diversas atribuições legais, dentre elas a de formular as estratégias e definir as prioridades de políticas públicas, incluindo a aprovação dos recursos públicos destinados à execução dos programas e ações governamentais. Uma outra atribuição importante é o exercício do controle social das políticas por meio do monitoramento e da avaliação das ações de governo.

De acordo com Ciconello (2008), um modelo ideal do que seria um Conselho de Política Pública tem os seguintes requisitos: i) paritário: representantes governamentais e representantes da sociedade civil em igual número; ii) deliberativo: com atribuições de deliberar sobre a formulação, as prioridades e o orçamento da política; iii) com gestão compartilhada da política, permitindo o controle social por parte das organizações e

movimentos da sociedade civil (monitoramento e avaliação); iv) implantado nas três esferas da Federação (União, estados e municípios), formando uma estrutura de gestão federativa das políticas públicas; v) com representantes da sociedade civil eleitos autonomamente em fórum próprio, não sendo indicados por decisão unilateral dos governos.

Uma das variáveis mais importantes para saber a possibilidade de incidência de um conselho é verificar se ele é, de acordo com seu decreto ou lei regulamentadora, deliberativo ou consultivo. Caso um conselho seja somente consultivo, as decisões tomadas por ele não necessariamente refletir-se-ão em políticas públicas. Em conselhos deliberativos, as decisões traduzem-se em resoluções (LIMA, 2011). Em uma pesquisa realizada por Lima (2011), constatou-se que 61% dos conselhos eram deliberativos e 39%, consultivos. Entretanto, Lima (2011) relativiza esse dado ao pontuar que

Por mais que seja significativo que um conselho seja deliberativo, essa variável nem sempre diz respeito à abrangência das decisões do conselho. Conselhos deliberativos podem decidir sobre temas pontuais, operacionais e que nem sempre cumprem a tarefa de nortear a política pública, enquanto conselhos consultivos podem discutir temas complexos e que dizem respeito ao modelo de política que se quer. Além disso, o fato de um conselho ser consultivo não significa que ele não tenha força política. Dois dos principais conselhos existentes são consultivos: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Dependendo da força política de seus integrantes e da centralidade do tema para um projeto de governo, um conselho consultivo pode ser mais efetivo do que um conselho deliberativo. (LIMA, 2011, p. 76-77).

Ainda que o caráter deliberativo dos Conselhos seja compreendido como um poder de decisão deste órgão sobre as políticas públicas, a legislação pertinente parece não ser tão contundente a este respeito. Em trabalho de 2004, Tatagiba avança nesta questão chamando a atenção para as lacunas e ambiguidades legais sobre a definição dos papéis a serem desempenhados pelos órgãos governamentais e pelo Conselho no processo de planejamento, definição, implementação e acompanhamento das políticas:

[...] a divisão das funções entre Conselhos e as instituições administrativas e burocráticas quanto à definição, execução e/ou acompanhamento das políticas públicas não está resolvida no âmbito da legislação pertinente. Dessa institucionalização incompleta dos Conselhos decorrem as dificuldades em definir até onde as suas deliberações possuem poder vinculante. Não é consenso, no âmbito da literatura pertinente, se o Estado deve ou não acatar as decisões dos Conselhos. (TATAGIBA, 2004, p. 365-366).

Outro aspecto que precisa ser problematizado em relação aos Conselhos refere-se à noção do conceito de “sociedade civil” utilizado para descrever a composição destes órgãos. Quem seriam os representantes da sociedade civil com assentos nos Conselhos? O IPEA (2013b), ao analisar os participantes dos conselhos, chegou aos seguintes dados: os conselhos nacionais possuem uma composição predominantemente masculina – 63% de homens e 37% de mulheres. Ao observar as respostas relativas a como os conselheiros se identificam em termos de cor/raça, a maior parte dos conselheiros se declara de cor branca (66%). Dos demais, 16% se consideram pardos, e 13,6%, pretos. No que se refere à escolaridade, a pesquisa encontrou um perfil altamente escolarizado de conselheiros em comparação à população brasileira, a qual possui uma escolaridade média de 7,1 anos de estudo, o que equivale ao ensino fundamental incompleto. Nos conselhos nacionais pesquisados, 82% dos conselheiros concluíram pelo menos o superior completo e, destes, cerca de 55% possuem pós-graduação. A faixa etária predominante nos conselhos de forma geral é de 41 a 60 anos (58%), seguido de conselheiros de 31 a 40 anos (19%), mais de 60 anos (14%) e de 21 a 30 anos (9%).

De acordo com estudos elencados nesse parágrafo, os indivíduos que compõem os conselhos não são representativos da sociedade civil, sobretudo das classes populares. Essas conclusões podem ser observadas no *survey* de Santos Jr., Azevedo e Ribeiro (2004) o qual analisou membros de conselhos em sete áreas metropolitanas do Brasil, e demonstra que 62% têm escolaridade acima do nível médio e 65% têm renda maior que cinco vezes o valor do salário mínimo. A pesquisa organizada por Fuks e Perissinotto (2006) sobre conselhos em Curitiba descobriu que 91% ganhavam mais do que cinco vezes o valor do salário mínimo e 75% tinham alguma educação superior.

Abers e Keck (2008) questionam a participação dos cidadãos nos conselhos:

Ao contrário do orçamento participativo, onde, em princípio, os participantes das assembleias são os próprios cidadãos, a participação nos conselhos gestores *é indireta*. Embora boa parte da literatura brasileira sobre os conselhos gestores os veja como novas arenas deliberativas que encorajariam a expansão da participação direta dos cidadãos no processo de decisão pública, a estrutura organizacional dos conselhos contraria essa visão. De um lado, os participantes não-estatais são indivíduos escolhidos por organizações que, por sua vez, foram escolhidas por outras organizações. Do outro lado, cerca de metade dos assentos são ocupados por funcionários públicos, indicados para “representar” a posição dos órgãos estatais envolvidos. (ABERS; KECK, 2008, p. 02).

O Estado normalmente detém até metade das cadeiras. A seleção de membros ocorre de maneira variada. Enquanto os conselhos regidos por legislação nacional são normalmente obrigados a realizar eleições abertas e as organizações de cada categoria escolhem seus próprios representantes, aqueles estabelecidos por legislação local frequentemente permitem que o governo escolha membros que julgue adequados.

Do ponto de vista do desempenho dos Conselhos para o cumprimento do seu papel de controle sobre as ações governamentais, há tanto os trabalhos que indicam uma expressiva fragilidade dos Conselhos — não apenas em relação ao seu papel de proposição de políticas, mas também em relação à sua natureza fiscalizatória —, quanto os estudos que sinalizam conquistas deste espaço público estatal enquanto um mecanismo de controle social.

Após analisar a experiência de Conselhos de Saúde no país, Carvalho (1995) acredita que estes órgãos estejam mais capacitados para “impedir o Estado de transgredir”, do que para “induzi-lo a agir”, investindo suas energias mais no controle das prestações de contas e dos serviços prestados do que na formulação das políticas. Tatagiba (2002) afirma que “uma das conclusões mais gerais a que foi possível chegar é que os Conselhos apresentam, no cenário atual, uma baixa capacidade propositiva, exercendo um reduzido poder de influência sobre o processo de definição de políticas públicas” (TATAGIBA, 2002, p. 98). De modo que as “[...] as avaliações mais comuns presentes na literatura são de que os Conselhos não estão conseguindo cumprir sua vocação deliberativa” (TATAGIBA, 2004, p. 365).

A pesquisa realizada por Tatagiba (2002) também aponta para os obstáculos à participação da sociedade civil. Segundo a autora, a influência demasiada dos governos e a baixa capacidade de pressão da sociedade têm limitado a capacidade democratizante destes intentos. Aspectos como o conhecimento técnico e a capacidade propositiva de políticas públicas posicionam os atores da sociedade e do Estado em situações diferentes e, por vezes, hierarquizadas.

Um terceiro problema identificado em muitos estudos é que “os órgãos governamentais controlam as agendas dos conselhos, reduzindo, portanto, a chance de que membros da sociedade civil possam mudar o rumo das políticas” (TATAGIBA, 2002, p. 59). O controle da agenda poderia ser explicado pelo fato de que os representantes dos órgãos governamentais ocupam cargos de presidência e secretaria executiva nos conselhos (TATAGIBA, 2002; FUKS; PERISSINOTTO, 2002).

Em suma, as críticas feitas aos conselhos podem ser divididas em duas categorias: ou os representantes da sociedade civil deixaram de refletir as aspirações e de representar efetivamente setores tradicionalmente excluídos da população, ou o Estado resistiu a compartilhar o poder de tomada de decisão com eles. Todavia, os pesquisadores defendem um papel mais amplo para os conselhos gestores e enxergam não como uma alternativa para a democracia representativa, mas como uma forma de expandi-la e compensar suas carências.

1.3.2.1 O Conselho Nacional de Meio Ambiente

O Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) foi instituído pela Lei nº 6.938, de 02 de setembro de 1981. Além deste, existem outros conselhos e instâncias colegiadas onde há participação e deliberação no âmbito do MMA¹². Entretanto, o CONAMA destaca-se por ser considerado, entre as organizações ambientalistas, como um espaço importante de participação, já que este é um espaço garantido em lei, com caráter consultivo, deliberativo e normativo. Ele estabelece resoluções, recomendações e decide sobre multas aplicadas pelo IBAMA (LOSEKANN, 2012).

Suas atribuições são as de estudar e propor diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais; estabelecer normas e critérios para licenciamento de atividades poluidoras; determinar a realização de estudos sobre as alternativas e possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados; decidir como última instância sobre multas ou penalidades; submeter propostas referentes à concessão de incentivos e benefícios fiscais e financeiros visando à melhoria da qualidade ambiental (SGPR, 2010).

Esse Conselho é um colegiado representativo de cinco setores, a saber: órgãos federais, estaduais e municipais, setor empresarial e sociedade civil. Tem, portanto, um desenho institucional de poder partilhado entre vários setores. Compõem o Plenário, além dos vários representantes do governo, do setor empresarial, do Ministério Público

¹² Conselhos, comissões e instâncias vinculados ao Ministério com representação da sociedade civil: Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA; Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH; o Fundo Nacional de Meio Ambiente - FNMA; Conselho de Gestão do Patrimônio Genético - CGEN; Comissão Nacional do Programa do Cerrado Sustentável - CONACER.

e da Câmara dos Deputados, 22 representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil (MMA, 2016). Os representantes das entidades de trabalhadores e empresariais são indicados pelas respectivas Confederações Nacionais. Os demais representantes da sociedade civil são eleitos pelas entidades inscritas, há pelo menos um ano, no Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas (CNEA), na respectiva região, mediante carta registrada ou protocolizada junto ao Conama (SGPR, 2010).

Sua organização estrutural interna prevê o encaminhamento de decisões a partir de uma série de espaços internos. Assim, os Grupos de Trabalhos (GTs) são as instâncias iniciais das resoluções, não têm caráter deliberativo, constituindo-se de base para manifestação do consenso e do dissenso. Os GTs contam com a presença das áreas técnicas do MMA, do IBAMA, da Agência Nacional das Águas (ANA) e do Serviço Florestal Brasileiro; do setor empresarial; dos municípios e das ONGs. Os técnicos, contudo, não têm poder de decisão. Eles encaminham a matéria para as Câmaras Técnicas de acordo com o assunto. Estas Câmaras Técnicas são "instâncias encarregadas de desenvolver, examinar e relatar ao Plenário as matérias de sua competência" (MMA, 2016).

Sendo assim, com relação ao desenho institucional, é possível perceber que este conselho tem um alto grau de institucionalização, inclusive legal, com um complexo sistema de funcionamento, permitindo vários espaços internos de debate e decisão. Além disso, constitui-se em um espaço partilhado, produzindo decisões conjuntas. Losekann (2012) ratifica o alto grau de institucionalização do CONAMA, na medida em que há vários espaços internos de debate e decisão – os GTs, as Câmaras Técnicas, a Câmara de Assuntos Jurídicos e a Plenária.

De acordo com o MMA (2016), em relação à composição interna, também é possível perceber um sofisticado entendimento de "sociedade civil", no qual estão incluídos povos indígenas, comunidade científica, povos tradicionais e sindicatos, entre outros. Por outro lado, Losekann (2012) atenta para o fato de que, embora os critérios de escolha das organizações são previamente estabelecidos e possibilitam um acesso aberto a qualquer organização na participação do cadastro de entidades ambientalistas, ainda assim implicam em uma participação restrita da sociedade civil, através de representantes.

Em relação ao aspecto da efetividade, este é um conselho com poder de implementar as suas decisões e, ainda, que tem poder de normatização. Sendo assim, ele apresenta uma importante capacidade de efetivação. O CONAMA decide,

especificamente, acerca de multas e infrações e cria resoluções que estabelecem “diretrizes e normas técnicas, critérios e padrões relativos à proteção ambiental e ao uso sustentável dos recursos ambientais”. Também pode determinar, “se julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados [...]” e “determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito” (MMA, 2016).

Na pesquisa realizada com conselheiros do CONAMA (FONSECA; MOURA, 2011), estes elencaram um rol de pontos considerados como as principais dificuldades enfrentadas pelo conselho. O item “questões políticas alheias à agenda do conselho” – isto é, questões não pertinentes às suas competências finalísticas que estariam ocupando tempo excessivo dos debates e discussões travados nas diversas instâncias do conselho – é considerado a principal dificuldade enfrentada pelo CONAMA (54% de respostas). Em seguida, a “divergência nas opiniões dos conselheiros” (36%) e “pauta e subsídios para discussão disponibilizados com pouca antecedência” (28%) aparecem como as opções mais citadas.

Quanto aos pontos fortes apontados, os dois aspectos mais recorrentes indicam que o CONAMA é forte devido às suas resoluções e por ser um conselho legítimo, democrático e participativo. Os outros aspectos positivos mais mencionados pelos conselheiros foram, em ordem de frequência: articulação entre setores, promoção do debate ambiental no país, representação dos diferentes setores da sociedade e influência em políticas públicas ambientais (FONSECA; MOURA, 2011).

O CONAMA aprovou, desde 1981, 478 resoluções que têm impacto na gestão ambiental. Um dos marcos na trajetória do CONAMA é a sua Resolução nº 001/86, que instituiu a obrigatoriedade da elaboração de estudos de impacto ambiental, acompanhados de audiência pública para o licenciamento de atividades potencialmente causadoras de danos ambientais. Com isso, introduziu-se a dimensão ambiental no processo decisório de alocação de recursos produtivos públicos e privados (BURSZTYN, 1993). Deste modo, Losekann (2012) define o CONAMA como um conselho cujo desenho institucional tem participação compartilhada, e, apesar da inclusividade limitada, tem alta efetividade.

Apesar da estrutura de composição do conselho ser ampla e estabelecer critérios de legitimação das suas representações, ressalta-se que se trata de uma instância de

acesso bastante difícil para a maior parte da sociedade em geral. Além disso, como lembra Lüchmann (2007), conselhos caracterizam-se por uma participação representativa, ou seja, essas organizações estão representando a sociedade civil, e não somente se apresentando enquanto tal. Isso significa que há um limitador ao acesso da população às decisões produzidas ali, e ainda, que requer um alto grau de organização da sociedade civil.

Jacobi (2006) alerta que:

Em muitos casos, os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente (CONSEMAS) e Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CONDEMAS) transformam-se em órgãos majoritariamente controlados pelo Executivo. Isto coloca em questão a governança ambiental, na medida em que existe pouca cooperação em nome de interesses compartilhados, reduzindo a possibilidade de um efetivo confronto entre interesses conflitantes. Em muitos casos, o excesso de burocracia e a complexidade de muitos procedimentos desestimulam a participação dos cidadãos. (JACOBI, 2006, p. 18).

Apesar do sistema ambiental colegiado estar implementado no Brasil, nos conselhos estaduais e naqueles municípios que também implantaram-no, os resultados tem sido muito desiguais, com significativas diferenças entre regiões. Na maioria dos casos, existe ainda uma prevalência das decisões definidas pela presença muitas vezes majoritária da representação governamental, o que aumenta em muito o poder de manipulação dos consensos e dos resultados, e quanto mais ampla a representação dos diversos segmentos, maior a legitimidade das decisões (JACOBI, 2006).

De qualquer modo, a contribuição dos espaços deliberativos é fundamental para o fortalecimento de uma gestão democrática, integrada e compartilhada. A ampliação destes espaços de participação cidadã favorece qualitativamente a capacidade de representação dos interesses e a qualidade e equidade da resposta pública às demandas sociais. Essas experiências demonstram a importância do exercício da participação civil nos conselhos ambientais, assim como os de educação, saúde, assistência social, habitação, enquanto espaços de questionamento não apenas da forma do processo decisório do estado, mas também das relações entre estado e sociedade civil no campo das políticas públicas. O grande desafio é que esses espaços sejam efetivamente públicos, tanto no seu formato quanto nos resultados.

Muitos desses conselhos, com o apoio do Estado, passaram a desenvolver também Conferências Nacionais, que são consideradas espaços mais amplos de participação, onde representantes do Poder Público e da sociedade discutem e

apresentam propostas para o fortalecimento e adequação de políticas públicas específicas, tratadas a seguir.

1.3.3 Conferências Nacionais

De acordo com Avritzer (2012b), as conferências nacionais tornaram-se a mais importante e abrangente política participativa do Brasil. O país desenvolve uma tradição neste tipo de espaço participativo desde os anos 1940, quando o governo Vargas convocou as primeiras conferências nacionais. A partir de 1988, as formas de participação da sociedade civil previstas pela Constituição nas áreas de saúde e assistência social levaram à sua institucionalização.

As conferências de políticas públicas são definidas como “espaços institucionais de participação e deliberação acerca das diretrizes gerais de uma determinada política pública podendo assumir caráter consultivo ou deliberativo” (CICONELLO, 2008, p. 3). Avritzer (2012) complementa a definição de conferências nacionais esclarecendo que elas são “instituições participativas de deliberação sobre políticas públicas no nível nacional de governo que são convocadas¹³ pelo governo federal e organizadas nos três níveis da Federação” (AVRITZER, 2012b, p. 9).

Assim, mais do que um evento, as conferências são um processo caracterizado por etapas municipais e estaduais de recolhimento de propostas e também de eleição de delegados que têm a missão de levar as propostas priorizadas pelo plenário das conferências às instâncias superiores, até a etapa nacional (ROMÃO, 2015). Trata-se de uma estrutura piramidal de participação e representação, como se infere pela figura 01:

13 O governo federal tem a prerrogativa de convocar as conferências nacionais. Porém, algumas delas estão previstas em lei e sua convocação pelo governo federal é obrigatória, como é o caso da saúde, da assistência social e do sistema de segurança alimentar.

Figura 01 - Estrutura Piramidal das Conferências Nacionais



Fonte: ROMÃO, 2015.

Instituídas pela Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937, as conferências foram parte da reorganização institucional promovida pelo Ministério da Educação e Saúde Pública da época. As duas primeiras conferências realizadas no Brasil foram a Conferência Nacional de Educação, em 3 de novembro de 1941, e a Conferência Nacional de Saúde, em 10 de novembro de 1941. Elas tinham como objetivo não só ampliar o conhecimento do governo federal sobre as atividades vinculadas à saúde e à educação em todo o país, mas também articular estas iniciativas de modo a aumentar a capacidade de execução dos programas governamentais, estabelecendo parâmetros mais claros no que se refere às atribuições e às relações entre os entes federados (SOUZA *et al.*, 2013).

De 1941 a 2013¹⁴ foram realizadas 138 conferências nacionais, como demonstrado no Quadro 01. Do montante dessas conferências, 97 (ou 70% do total)

¹⁴ Não há informações oficiais de Conferências realizadas nos anos de 2014 em diante. Foi solicitado pela pesquisadora, através do pedido nº 000770.01330/2016-02 no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão do Governo Federal (e-SIC) maiores informações sobre a realização de tais Conferências, mas a resposta, dada pela SGPR, foi negativa quanto à realização desses encontros participativos.

aconteceram entre 2003 e 2013, período no qual o governo petista esteve no poder executivo federal brasileiro.

Quadro 01 – Conferências nacionais realizadas (1941-2013)

CONFERÊNCIAS	ANO(S)	QTDE
Conferência Brasileira de Arranjos Produtivos Locais	2004, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013	6
Conferência das Comunidades Brasileiras no Exterior	2008, 2009, 2010, 2013	4
Conferência Nacional das Cidades	2003, 2005, 2007, 2010, 2013	5
Conferência Nacional de Aprendizagem Profissional	2008	1
Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca	2003, 2006, 2009	3
Conferência Nacional de Assistência Social	1995, 1997, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013	9
Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural	2012	1
Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação	1985, 2001, 2005, 2010	4
Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	1994, 2004	2
Conferência Nacional de Comunicação	2009	1
Conferência Nacional de Cultura	2005, 2010, 2013	3
Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária	2010	1
Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável	2008, 2013	2
Conferência Nacional de Direitos Humanos	1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2006, 2008	11
Conferência Nacional de Economia Solidária	2006, 2010	2
Conferência Nacional de Educação	2010	1
Conferência Nacional de Educação Básica	2008	1
Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena	2006	1
Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais	2008, 2011	2
Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente	2012	1
Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde	1986, 1994, 2006	3
Conferência Nacional de Juventude	2008, 2011	2
Conferência Nacional de Medicamentos e Assistência	2003	1

Farmacêutica		
Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	2005, 2009, 2013	3
Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres	2004, 2007, 2011	3
Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal	2009	1
Conferência Nacional de Saúde	1941, 1950, 1963, 1967, 1975, 1977, 1980, 1986, 1992, 1996, 2000, 2003, 2007, 2011	14
Conferência Nacional de Saúde Ambiental	2009	1
Conferência Nacional de Saúde Bucal	1986, 1993, 2004	3
Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador	1986, 1994, 2005	3
Conferência Nacional de Saúde Indígena	1986, 1993, 2001, 2006, 2013	5
Conferência Nacional de Saúde Mental	1987, 1992, 2001, 2010	4
Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	1994, 2004, 2007, 2011	4
Conferência Nacional de Segurança Pública	2009	1
Conferência Nacional do Esporte	2004, 2006, 2010	3
Conferência Nacional do Meio Ambiente	2003, 2005, 2008, 2013	4
Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2012	9
Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência	2006, 2008, 2012	3
Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa	2006, 2009, 2011	3
Conferência Nacional dos Povos Indígenas	2006	1
Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social	2012	1
Conferência Nacional Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente	2003, 2006, 2009, 2013	4
TOTAL:		138

Fonte: SGPR (2016).

Estas 97 conferências realizadas a partir de 2013 abrangeram várias áreas setoriais: 21 na área da saúde; 20 relacionadas aos temas das minorias; 06 relativas ao meio ambiente; 22 a respeito da economia, do Estado e do desenvolvimento; 17 sobre

educação, cultura e assistência social; e 11 sobre direitos humanos (SGPR, 2016). Dos 40 temas abordados, 29 foram inéditos, ou seja, são temas que nunca haviam sido objeto de conferências nacionais, como, por exemplo, a Conferência Nacional de Cultura, a Conferência Nacional de Economia Solidária e as Conferências dos Direitos da Pessoa com Deficiência e Idosa.

Dada a forte continuidade destas práticas participativas pelo governo petista, aproximadamente nove milhões de pessoas participaram do debate sobre propostas para as políticas públicas – desde as etapas municipais, regionais, estaduais até a etapa nacional (SGPR, 2016; AVRITZER, 2012b). Estes números ressaltam o aumento quantitativo das conferências nacionais mostrando que houve uma política participativa no nível federal de governo centrada nelas. Tais números apontam, outrossim, para o impacto sobre as mudanças na forma de fazer políticas públicas do governo federal: o fortalecimento da prática participativa e deliberativa, impulsionando a democracia representativa e impactando o texto do Poder Legislativo (AVRITZER, 2013). Ressalta-se, entretanto, que com o veto legislativo à Política Nacional de Participação Social (PNPS), ocorrido em 2014, oficialmente, nenhum tipo de Conferência foi realizada desde então.

As conferências, em geral, contam com a participação paritária de representantes do governo e da sociedade civil e são convocadas com caráter consultivo ou deliberativo pelo Poder Executivo de cada nível de governo, por meio de decreto que traz o tema do debate e o órgão responsável pela organização do processo. Quando previsto em lei, o próprio conselho setorial pode fazer o chamamento à participação. Os órgãos considerados responsáveis publicam portarias que definem comissão organizadora, objetivos, período e forma de realização (SOUZA, 2012).

Cada conferência nacional é regida pelo seu regimento interno que, na maior parte dos casos, é elaborado pelos Conselhos específicos da área de debate, com a colaboração do Ministério da área envolvida, que geralmente é o órgão responsável pela realização da conferência. É o regimento interno que traça o desenho e o formato da conferência, delimitando os objetivos e os eixos temáticos que serão discutidos, assim como as etapas, as datas dos debates, a forma como ocorrerão as deliberações das propostas e a participação de todos os delegados que são os representantes eleitos ou indicados nas fases anteriores - lembrando que os participantes do governo são considerados delegados natos em virtude dos cargos ocupados.

As conferências nacionais são realizadas a partir de um texto-base que apresenta os objetivos do encontro e oferece as diretrizes para as discussões que serão realizadas ao longo dos dias de trabalho. O texto-base é construído pelos organizadores das conferências – representantes das organizações sociais e do governo. Ainda que os temas das conferências sejam pré-determinados, a dinâmica e a organização das conferências oportunizam a inserção de novas questões que não foram contempladas pelo documento norteador dos debates.

Assim, uma das principais potencialidades desse mecanismo é a possibilidade de seus participantes contribuírem para a criação de pautas políticas e de uma agenda de prioridades que irão influenciar a política pública determinada no próximo período de sua vigência. Essa agenda será posteriormente monitorada pelas organizações da sociedade civil em diversos espaços políticos, incluindo os conselhos (CICONELLO, 2008).

As conferências nacionais também podem ser consideradas importantes pela capacidade de estabelecer pontos de veto sobre determinadas políticas do governo. Mencione-se o bloqueio da proposta do Ministério da Saúde que pretendia introduzir as chamadas “fundações estatais de direito privado” na prestação de serviços de saúde, objeto de deliberações contrárias tanto na 13ª como na 14ª Conferência Nacional de Saúde. Assim, seja em sua capacidade propositiva, seja em sua capacidade de veto, as conferências tornaram-se uma arena central de discussão em diferentes áreas de políticas públicas (AVRITZER, 2013).

Ao analisar as conferências sob a perspectiva de quem são seus participantes, Avritzer (2012b) encontrou as seguintes informações: participaram das conferências nacionais em torno de 6,5% da população adulta do país. O participante típico das conferências é uma participante, isto é, uma mulher, com quatro anos de escolaridade e uma renda que varia de 1 a 4 salários mínimos (SMs). Ressalta-se a diferença do perfil do participante típico dos conselhos e das conferências. Se nos conselhos as pesquisas apontam para um maior número de participantes homens e com um salário além da média brasileira, nas conferências, mais abertas à participação da sociedade, encontram-se, na maioria, representantes do sexo feminino com renda compatível à média salarial brasileira.

Cabe observar, porém, que de acordo com Cunha (2013) e Almeida (2013), há também uma estratificação à medida que se passa dos níveis locais para o nível nacional. Na etapa local das conferências, 24,5% dos participantes possuem ensino

fundamental completo ou incompleto, enquanto na etapa nacional esta porcentagem sobe ligeiramente para 31,6%. No entanto, quando se agregam os dados daqueles que possuem ensino superior e pós-graduação, percebe-se que este segmento passa de 37,2% dos participantes na etapa local para 57,9% na etapa nacional. Algo semelhante ocorre com a renda. A participação dos setores com renda entre 1 e 2 SMs e entre 4 e 6 SMs decresce nas etapas nacionais, ao passo que aumenta a participação dos setores com renda entre 2 e 4 SMs. Estes dados sugerem que estão mais presentes na etapa nacional das conferências setores ligeiramente acima da média de renda nacional, que é de 2SMs.

Souza (2012), ao analisar os objetivos das conferências para que seja possível considerar seus resultados a partir deles e não necessariamente sobre seus impactos diretos nas políticas públicas, busca ampliar a perspectiva sobre a efetividade. Sua base de pesquisa são os objetivos manifestos de 68 das 74 conferências nacionais ocorridas entre 2003 e 2010. Foram estabelecidas quatro categorias de objetivos: i) Agendamento: quando se referiam à difusão de ideias, à afirmação de compromissos, à articulação entre atores, ao fortalecimento de redes, à promoção de reflexões e debates ou à troca de experiências; ii) Avaliação: quando estavam em foco ações de diagnóstico de situação ou avaliação de políticas; inclusive, a avaliação de encaminhamento de deliberações de conferências; iii) Participação: quando falavam em ampliação ou fortalecimento de espaços participativos na gestão de políticas públicas; iv) Proposição: quando traziam aspectos de formulação de estratégias ou políticas para garantia de direitos, articulação entre entes federados e financiamento de ações, identificação de prioridades de ação para órgãos governamentais, além de intenções específicas de criação ou reformulação de planos, programas, políticas e sistemas. Das conferências típicas analisadas, 56% afirmaram objetivos de agendamento; 56% de avaliação; 47% de participação; e 92% de proposição. Esses dados indicam que as conferências se caracterizam pelo apontamento de propostas bastante específicas e pontuais, tendo em vista o alto percentual do objetivo “proposição” manifesto nas conferências analisadas.

Souza e Pires (2012) utilizaram dados da avaliação dos programas federais nos anos de 2009 e 2010, em que se apontavam as conferências como mecanismos de participação social que poderiam ser utilizados como forma de relação com a sociedade. Dos 399 programas cujos gestores declararam possuir alguma interface socioestatal, apenas 15,5% deles (62 programas) declararam contato específico com as conferências.

Deste resultado surgiu um questionamento: se as conferências têm fraca relação com os programas que implementam políticas públicas, qual o seu papel nos governos?

No que diz respeito à opinião dos participantes sobre a efetividade das conferências, os resultados apresentados no capítulo de Avritzer (2012b) são significativos. Uma pequena parcela dos respondentes (5,6%) do questionário aplicado afirmou que as deliberações das conferências nacionais são sempre implementadas pelo governo. Além desse dado sobre a percepção da não implementação, chama atenção na pesquisa a proporção de pessoas que afirmou que o governo realiza parcela pequena de deliberações. A porcentagem das pessoas que optaram por esta resposta é considerável (18,2%) e se aproxima da porcentagem de respondentes que afirmaram que o governo implementa um número médio de deliberações (19,6%). Assim, o que se pode afirmar é que existe, na percepção dos participantes de conferências, a impressão de que o encaminhamento das propostas aprovadas não constitui um processo quase automático, como foi o caso em outras experiências participativas, como o orçamento participativo. Essa percepção vai ao encontro com os dados de Souza e Pires (2012), de pouca efetividade na condução das proposições das conferências.

Os dados encontrados por Pogrebinschi e Santos (2011) corroboram com a baixa efetividade nos resultados das instâncias públicas. Os autores pesquisaram o nível de conexão entre o que é deliberado nas conferências e a criação de projetos de lei ou a aceleração de sua tramitação. O artigo fundamenta-se sobre a construção de um banco de dados de 1.937 diretrizes advindas das conferências nacionais e 3.750 proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional, no período de referência entre 1988 e 2009. Na Tabela 02 aponta-se o resultado referente a esse filtro:

Tabela 02 – Produção legislativa em relação às diretrizes das conferências

	Projetos de Lei	Propostas de emenda constitucional	Leis Ordinárias e Complementares	Emendas Constitucionais
Produção legislativa total do Congresso	13.245 (100%)	369 (100%)	4.322 (100%)	57 (100%)
Produção legislativa não resultante das conferências	12.679 (95,7%)	323 (87,5%)	4.271 (98,8%)	56 (98,2%)
Produção legislativa resultante das diretrizes das conferências	566 (4,3%)	46 (12,5%)	51 (1,2%)	1 (1,8%)

Fonte: Pogrebinschi; Santos (2011).

Apenas 1,2% da produção legislativa em leis ordinárias e complementares e 1,8% de emendas constitucionais foram resultantes de demandas apresentadas em cada uma das diretrizes das conferências. Esse número sobe para 4,3% para projetos de lei e 12,5% para propostas de emenda à Constituição. Este resultado ratifica a crítica feita pelo relatório do MAPAS (2005), o qual divulga que a quantidade elevada de instituições participativas não se reflete na sua qualidade e efetividade.

Avritzer (2012b) fez três observações conclusivas sobre as conferências nacionais: a primeira delas é que o padrão da participação social no Brasil democrático é relativamente homogêneo. As características de gênero, renda e escolaridade dos participantes das conferências nacionais sugerem uma continuidade entre a participação no âmbito local e a participação no plano nacional. A segunda observação é que as conferências nacionais têm fortes elementos deliberativos expressos pelo fato de a maior parte dos participantes afirmar que há um forte debate de ideias no qual a concepção dos representantes do governo não prevalece. Esse é um elemento muito importante das conferências porque mostra que elas são de fato um encontro entre governo e sociedade civil para definir elementos bastante amplos da agenda de uma determinada política pública. Em terceiro lugar, os dados apontam para algum elemento de efetividade, mas apontam também para fortes lacunas. Estas lacunas são provocadas pelo fato de ainda não haver uma forma de gestão que se articule claramente com as decisões das conferências nacionais. Assim, as áreas com maior tradição de participação e que têm conselhos bem estruturados têm sido capazes de dar consequência às decisões das conferências.

Ainda assim, as conferências nacionais realizadas firmaram-se como a maior política participativa brasileira. No entanto, ainda não está completamente claro se as pessoas que participam detêm as informações necessárias para tal e se o processo de decisão é fortemente influenciado pelo governo ou não. Também não está completamente claro se as decisões tomadas são implantadas, e de que forma (AVRITZER, 2012).

No âmbito ambiental, foram realizadas 04 (quatro) Conferências Nacionais de Meio Ambiente (CNMA), as quais tiveram como lema geral “Vamos cuidar do Brasil”. A realização destas conferências foi instituída pelo Decreto nº 43.370, de 05 de junho de 2003, que definiu o Ministério do Meio Ambiente como seu coordenador. Estas conferências seguiram uma sequência nos debates, em que foram priorizados temas relevantes que precisavam ser conhecidos e discutidos com a sociedade e que, no seu

conjunto, refletem o amadurecimento da política ambiental brasileira. Os temas evoluíram da gestão socioambiental e caminharam para o aprofundamento de questões específicas e urgentes.

A representação nas diversas CNMA foi feita por delegados escolhidos desde a instância municipal por meio de votação. A partir da II CNMA, os delegados foram eleitos preenchendo os seguintes requisitos: proporção de 30% de participantes do setor empresarial, 20% do setor governamental, 5% de povos indígenas, 5% de comunidades tradicionais e 40% da sociedade civil. Além disso, cada setor deveria respeitar a cota de 30% de gênero. Além dos delegados eleitos, todos os membros de conselhos da área ambiental tinham a prerrogativa automática de tornarem-se delegados. Podiam candidatar-se a delegados quaisquer pessoas, independentemente da sua atuação em organizações ou não.

A escolha dos delegados marca o momento de representação durante o processo, pois caracteriza o momento em que a população participante das conferências estaduais e/ou regionais, atribui aos delegados a prerrogativa de representá-la e levar à próxima etapa as ideias discutidas e propostas a serem deliberadas na CNMA (KLEIN, 2013).

Os resultados das conferências ambientais são denominados deliberações ou diretrizes, que são definidos como “um conjunto de instruções ou indicações para se tratar e levar a termo um plano ou uma ação” (MMA, 2016, p. 12) e são classificados da seguinte forma: resoluções são as de competência do Ministério do Meio Ambiente; recomendações são as dirigidas a outros entes; moções são as relativas a algum fato determinado; e carta de responsabilidade socioambiental é uma declaração de compromisso acordada entre os delegados presentes na Plenária Final da Conferência.

Serão descritos, abaixo, os objetivos, eixos temáticos, número de participantes e diretrizes de cada uma das CNMA realizadas.

1.3.3.1 I Conferência Nacional do Meio Ambiente

A primeira Conferência Nacional do Meio Ambiente foi realizada de 28 a 30 de novembro do ano de 2003, com o tema “Fortalecimento do Sistema Nacional do Meio

Ambiente”. Entre os objetivos da I CNMA estavam os de "mobilizar, educar e ampliar a participação popular na formulação de propostas para um Brasil sustentável" (MMA, 2016).

O decreto que instituiu a Conferência Nacional do Meio Ambiente também definiu os eixos temáticos, que foram: I - recursos hídricos; II - biodiversidade, flora e fauna nativas e espaços territoriais protegidos; III - infraestrutura: transportes e energia; IV - agricultura, pecuária, recursos pesqueiros e silvicultura; V - meio ambiente urbano; e VI - mudanças climáticas. O enfoque a ser dado aos temas seria o transversal, devendo abranger a educação ambiental e a legislação, visando à inclusão social e à sustentabilidade.

Os participantes da CNMA foram divididos em três categorias: i) os delegados com direito a voz e voto (eleitos nas pré-conferências e conferências estaduais); ii) membros do CONAMA e do Conselho de Recursos Hídricos (convidados com direito a voz); iii) observadores. Foram mobilizadas 68.420 pessoas em todo o Brasil, contando com as etapas municipais e estaduais, e a participação efetiva de 1.500 pessoas durante a plenária final da I CNMA, sendo 912 delegados e 588 convidados e observadores.

Na I CNMA não houve disposição acerca da porcentagem de representatividade de delegados por setor de interesse como sociedade civil, empresários e governo, como aconteceu nas seguintes. Durante a Conferência Estadual, poderiam ser eleitos delegados, mediante consenso por aclamação, votação nominal, sendo eleitos os mais votados, ou votação por chapa, sendo eleitos delegados proporcionalmente ao número de votos de cada uma das chapas em disputa. Os delegados foram eleitos na condição de titular e suplente, na proporção de um para cada 25 pessoas presentes à Plenária Final da Conferência Estadual, assegurada a representação mínima de 30% de gênero, tanto para titulares como para suplentes. Na I CNMA, apenas dez Estados realizaram conferências estaduais, sendo: Acre, Pará, Amazonas, Ceará, Maranhão, Rio Grande do Norte, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Paraná e Santa Catarina (MMA, 2003).

Esta Conferência aprovou ao todo 659 diretrizes, sendo 409 de competência do Ministério do Meio Ambiente. Destas, 315 foram implementadas ou estão em implementação, ou seja, 77% do total, ao passo que 94 não foram implementadas.

1.3.3.2 II Conferência Nacional do Meio Ambiente

O tema da II CNMA foi “Política Ambiental Integrada e Uso Sustentável dos Recursos Naturais”, a qual foi realizada de 10 a 13 de dezembro de 2005. Nos objetivos da II CNMA aparece mais claramente a intenção de "firmar a CNMA como uma instância de tomada de decisões orientadoras das Políticas Públicas Ambientais". Assim, chama a atenção, na I CNMA, a intenção clara de fomentar a participação. Já na idealização da II CNMA, está mais explícita a expectativa de formulação de políticas públicas e, também, de fortalecer a CNMA como o espaço para a participação e para a tomada de decisão política.

A II CNMA diferenciou-se da I CNMA em relação à representação dos participantes, tendo em vista que definiu critérios para a representação por setores, constituídos da seguinte forma:

- III - participação na Conferência Estadual de Meio Ambiente, elegendo-se um delegado para cada 10 pessoas credenciadas no setor;
- IV - definição dos delegados por setor, assim distribuídos:
 - a) até 50% representantes de ONGs, movimentos sociais e sindicatos de trabalhadores;
 - b) até 30% representantes do setor empresarial; e
 - c) até 20% representantes do setor governamental. (MMA, 2005).

Além disso, um dos objetivos das Conferências Estaduais era o de garantir a participação de todos os segmentos da sociedade (comunidade científica, povos indígenas, comunidades tradicionais, comunidades quilombolas, ONGs ambientalistas, movimentos sociais e sindicatos e setor empresarial), observando, na escolha dos delegados, o mínimo de 30% de gênero.

Participaram da II CNMA 2.000 pessoas. Destas, 1.337 delegados e 663 convidados e observadores e, ao todo, foram mobilizadas 86 mil pessoas em todo o Brasil em 159 conferências preparatórias, envolvendo 1.188 municípios. De acordo com Klein (2013), esses números expressivos de pessoas participantes sugerem uma alta inclusividade e um desenho institucional que se estrutura em um sistema complexo de representantes eleitos em vários níveis.

Ao final, foram aprovadas 827 diretrizes, sendo 424 de competência do MMA, 351 de competência compartilhada e 52 de competência externa. Das diretrizes aprovadas no âmbito da competência do Ministério do Meio Ambiente, 367 foram

implementadas ou estão em implementação, o que representa aproximadamente 86,5% (MMA, 2005).

1.3.3.3 III Conferência Nacional do Meio Ambiente

A III CNMA, convocada pela Portaria nº539, de 25 de outubro de 2007, teve como tema “Mudanças Climáticas” e ocorreu no período de 07 a 10 de maio de 2008, em Brasília. As discussões deveriam observar a seguinte estrutura: I – aspectos científicos das mudanças climáticas; II - o regime internacional das mudanças climáticas; III - o Brasil e as mudanças climáticas; e IV - educação ambiental e as mudanças climáticas.

Esta Conferência trouxe como objetivos a contribuição para a construção da Política e do Plano Nacional de Mudanças Climáticas (lançado oficialmente em 1º de dezembro de 2008) e a análise e definição quanto à institucionalização e periodicidade da Conferência Nacional do Meio Ambiente.

Em relação à representatividade, os critérios adotados foram os mesmos da II CNMA, com exceção da distribuição por setor, que deveria ocorrer nos termos do art.15 da Portaria nº 539, de 25 de outubro de 2007, transcrito a seguir:

Art. 15. Os critérios para eleição de delegados (as) nas Conferências Estaduais e do Distrito Federal deverão respeitar os percentuais para a representação dos setores conforme disposto abaixo:

I - 40% sociedade civil (movimentos sociais, sindicatos, associações, cooperativas, redes, ONGs);

II - 5% comunidades tradicionais;

III - 5% povos indígenas;

IV - 30% setor empresarial patronal; e

V - 20% setor governamental, assegurando que destes, no mínimo 50% sejam representantes de governos municipais.

§ 1º- Cada 10 pessoas credenciadas por setor, presentes nas Conferências Estaduais e do Distrito Federal, elegerão um delegado representante até o limite máximo do setor no estado, estabelecido neste Regimento.

§ 2º- As vagas destinadas a um setor não poderão ser ocupadas por outro setor. (MMA, 2008).

Em torno de 115 mil pessoas em todo o País foram mobilizadas, sendo que participaram da CNMA 2.544 pessoas, das quais 1.269 delegados, 220 convidados, computados os convidados internacionais - uma novidade da III CNMA, 518 pessoas da equipe técnica e imprensa e 537 observadores, os quais debateram e aprovaram seu

conjunto de deliberações que foi encaminhado como contribuição ao Plano Nacional de Mudanças do Clima.

Foram realizadas 751 pré-conferências, sendo 566 municipais, 153 regionais, 26 estaduais e uma distrital. A Conferência Nacional reuniu 1.200 delegados, resultando em 1.137 diretrizes, sendo 928 de competência do Ministério do Meio Ambiente, 173 de competência partilhada entre Ministérios e outros órgãos e 36 relativas à aprovação de leis.

1.3.3.4 IV Conferência Nacional do Meio Ambiente

A IV CNMA foi realizada dos dias 24 a 27 de outubro de 2013, convocada por meio da Portaria nº 185, de 04 de junho de 2012 e teve como foco a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Seus eixos temáticos foram a produção e consumo sustentáveis, a redução dos impactos ambientais, a geração de emprego e renda e a educação ambiental desses temas.

Foram objetivos da 4ª CNMA: i) divulgar a PNRS para cada ente da federação; ii) contribuir para a implementação da PNRS, com foco nos eixos: produção e consumo sustentável; iii) redução de impactos ambientais e geração de emprego, trabalho e renda; iv) conhecer e incentivar as parcerias entre governo, setor privado e sociedade civil; v) contribuir para que os estados e municípios solucionem os entraves e superem os desafios na implementação da gestão dos resíduos sólidos; vi) difundir práticas exitosas que possam contribuir para desenhos de políticas públicas locais e regionais.

Além das etapas preparatórias (conferências municipais, regionais e estaduais), a 4ª CNMA trouxe três novidades: as Conferências Livres, a Conferência Virtual e os painéis temáticos. Foram 224 Conferências Livres (organizadas por pessoas interessadas no tema, que enviaram propostas direto para a etapa nacional), as quais reuniram 25 mil pessoas em 26 estados. Já a Conferência Virtual, que aconteceu de 26 de agosto a 10 de setembro de 2013 por meio do Portal e-Democracia da Câmara dos Deputados, contou com a participação de 2.854 pessoas. Quanto aos painéis temáticos, segundo o MMA (2013), esta inovação favoreceu a dinâmica da Conferência e evidenciou os principais entraves e avanços de cada setor para a implementação da PNRS. Num exemplo de democracia participativa, especialistas governamentais,

professores universitários e representantes de vários segmentos sociais e econômicos dividiram a audiência com os delegados estaduais, ampliando e qualificando as discussões.

Na etapa nacional, foram credenciadas 1.981 pessoas, sendo 1.130 delegados, 408 convidados, 68 profissionais de imprensa, além de 375 servidores e consultores distribuídos como equipe técnica, coordenação, expositores, mediação, organização e apoio.

A IV CNMA foi a maior já realizada, mobilizando mais de 200 mil pessoas em 3.652 municípios, o que representa 65,61% dos municípios brasileiros. Todos os 26 estados e o Distrito Federal realizaram as etapas estaduais, enviando para Brasília as propostas dos quatro eixos temáticos do encontro. Esta conferência resultou em 3.585 deliberações.

Cabe ressaltar que, no marco de cada edição da CNMA foram realizadas, em parceria com o Ministério da Educação, as Conferências Nacionais Infanto-Juvenis pelo Meio Ambiente. Mais de 11 milhões de estudantes entre 11 e 14 anos participaram do processo, que envolveu mais de 27 mil escolas em todo Brasil. Como resultado, elas aprovaram as “Cartas de Responsabilidades” que foram entregues pelas crianças ao Presidente da República e aos ministros de estado da Educação e do Meio Ambiente.

A Tabela 03 apresenta um panorama das 04 CNMAs realizadas, com o tema e número de pessoas mobilizadas em todo país, delegados na etapa nacional e deliberações resultantes destes encontros:

Tabela 03 – Panorama das Conferências Nacionais de Meio Ambiente

	I CNMA	II CNMA	III CNMA	IV CNMA
Tema	Fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente	Gestão Integrada das Políticas Ambientais e Uso dos Recursos Naturais	Mudanças Climáticas	Resíduos Sólidos
Número de pessoas mobilizadas em todo o país	65 mil	85 mil	115 mil	200 mil
Número de delegados na etapa nacional	912	1.269	1.269	1.352
Número de deliberações resultantes	659	827	1.137	3.585

Fonte: MMA (2003, 2005, 2008, 2013).

Os dados da tabela 03 demonstram a importância da ação continuada de espaços participativos como as conferências. Comparando-se o número de pessoas que participaram da I e IV Conferência, houve um incremento de mais de 300%, crescendo de 65 mil para 200 mil participantes. Ao todo, cerca de 475 mil pessoas tomaram parte destes encontros deliberativos.

O número de deliberações resultantes das conferências também expressa o crescimento com esta ação continuada. As diretrizes apresentadas passaram de 659 na I CNMA para 3.585 na IV CNMA, um aumento de mais de 500% de propostas feitas.

Losekann (2012) problematiza as deliberações das CNMAs quanto à sua efetivação. Segundo a pesquisadora, a dificuldade de efetivar as deliberações da I e da II CNMA encontra três explicações: a primeira diz respeito à dificuldade que as reivindicações ambientais têm, de um modo geral, de serem atendidas quando contrariam interesses econômicos. A segunda diz respeito ao caráter consultivo e não vinculante das decisões, ou seja, não há nenhum instrumento legal que obrigue o governo a implementar aquilo que foi decidido. O terceiro aspecto diz respeito à percepção dos atores em relação à qualidade das deliberações, a qual indica uma baixa qualidade nas deliberações relacionada ao desconhecimento dos delegados em relação àquilo que já existe na política ambiental.

No entanto, Klein (2013) noticia que cerca de 70% (setenta por cento) das deliberações aprovadas na I CNMA e 85% (oitenta e cinco por cento) das deliberações da II CNMA foram executadas, e que as diretrizes da III CNMA subsidiaram a elaboração do Plano Nacional de Mudanças do Clima – PNMC, contrariando a argumentação de baixa efetividade das conferências indicadas por Losekann (2012). Infelizmente, não se pode avançar mais na discussão de efetividade das CNMAs por não se encontrar outras pesquisas que ratificassem a conclusão de Losekann (2012) sobre a dificuldade de implementação das deliberações ou arrematasse a visão de Klein (2013) sobre a efetividade dessas deliberações. O Ministério do Meio Ambiente tampouco contempla esse tema na sua página na internet.

De qualquer modo, as conferências nacionais são oportunidades de envolvimento na formulação, no acompanhamento, na avaliação de políticas públicas e, quando não atingem esses objetivos, pelo menos, suscitam ou iniciam discussões pontuais acerca de interesses da sociedade, além de reforçar conceitos e práticas democráticas, como assegurar a participação popular durante todo o processo. Em que

pese a importância desse arranjo participativo, este avanço foi ameaçado na medida em que: i) a derrubada do decreto que instituía a Política Nacional de Participação Social desestimulou a participação das pessoas do povo – individualmente ou organizadas – de participar do processo político e decisório nacional; ii) não há legislação específica que garanta a realização das Conferências sobre Meio Ambiente, ficando a própria ocorrência do evento dependente da iniciativa do MMA.

Como resultado, desde 2013 não houve mais a realização de nenhuma CNMA. Ressalta-se a importância da realização não apenas de conferências de meio ambiente, mas de conferências nacionais de vários temas não mais ocorridas. Além do aspecto quantitativo de participação da sociedade – que nas CNMAs contabilizou a participação de cerca de 475 mil cidadãos, fica também prejudicada a sua continuação, o que acarretaria o melhoramento qualitativo do engajamento social na discussão de políticas públicas, envolvimento esse primordial para o amadurecimento da democracia e da nação brasileira.

1.3.4 Audiências Públicas

Disseminadas nos três níveis da federação entre os setores que formulam políticas públicas, as audiências públicas são previstas não apenas junto ao Poder Executivo, mas também ao Poder Legislativo. Trata-se de uma reunião em que um projeto específico é posto à consulta pública, de maneira a que o poder público possa aperfeiçoá-lo, esclarecer dúvidas e recolher divergências de mérito ou de forma (SOARES, 2002). De acordo com o Decreto nº 8.243/2014, audiências públicas são “um mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes. Seu objetivo é subsidiar decisões governamentais” (Art. 2º, VIII).

Ressalta-se que as audiências públicas têm caráter consultivo e não deliberativo (SOARES, 2002; VASCONCELOS, 2000). Isso significa que, nestes espaços, há espaço maior de discricionariedade de ação quando comparadas a outros fóruns participativos, tais como os conselhos gestores deliberativos.

Uma segunda característica aponta que a audiência pública tem caráter presencial, não podendo ser realizada por outros meios, tais como a internet (SOARES, 2002; MATTOS, 2004; GRAU, 2010). O caráter presencial da audiência pública está

intimamente relacionado à terceira característica, que é a manifestação oral dos participantes. Dessa forma, não é escopo de uma audiência pública processos em que a opinião da população é sistematizada exclusivamente na forma escrita (SOARES, 2002; GRAU, 2010).

Outra característica definidora das audiências públicas está relacionada à sua não perenidade. Diversas instituições participativas são perenes, com atribuições permanentes relacionadas a uma área de política pública, como é o caso dos conselhos gestores de políticas. A existência de um conselho não está vinculada a uma ação governamental específica, pois é uma instituição que promove a articulação permanente entre Estado e sociedade civil. Por sua vez, audiências públicas possuem caráter pontual e não permanente, estando invariavelmente vinculadas a um processo decisório específico, seja a elaboração de um plano ou de normas regulatórias, a avaliação de uma ação governamental ou mesmo a correção de rumos nas políticas públicas. Assim, além da presença física dos participantes, a manifestação oral propicia o debate entre os atores envolvidos, quinta característica definidora de audiência pública (MAIA, 2015).

Embora a audiência pública tenha caráter coletivo e outras características a aproximem de um espaço onde grupos organizados se manifestam (como em conselhos e conferências), não podem excluir atores não organizados do processo participativo. Assim, em sua sexta característica, uma audiência pública é aberta a todo público interessado, organizado ou não. Isso se justifica porque as audiências podem tratar de questões que afetam indivíduos particulares (SOARES, 2002; MATTOS, 2004).

Outra característica definidora de uma audiência pública é a de possuir regras específicas para o seu funcionamento. As regras podem ser variadas, e assim podem estar presentes em algumas audiências, em outras não. O que é generalizado entre as audiências públicas é o fato de serem procedimentos formais e adotarem algum tipo de regra ou orientação metodológica. Entre as regras, encontram-se itens relacionados à formalização da audiência pública, a saber: data e hora definidas, pauta clara, atas de reunião, gravação de vídeo e/ou voz dos debates. Há também regras relacionadas à condução do debate, as que incluem a determinação de quais atores possuem a palavra, a duração da fala de cada participante e a possibilidade de haver réplicas e tréplicas, entre outras (SOARES, 2002; MATTOS, 2004).

O Quadro 02 exhibe as principais especificidades das audiências públicas:

Quadro 02 - Características da audiência pública

Item	Audiência Pública
1	Tem caráter consultivo e não deliberativo
2	Está relacionada ao seu caráter pontual
3	Caráter presencial
4	Possibilidade de manifestação oral dos participantes, não excluindo, entretanto, a possibilidade de manifestações por escrito
5	A manifestação oral propicia o debate entre os atores interessados
6	Constitui-se em fórum de articulação entre Estado e a sociedade civil, cuja participação tem caráter coletivo
7	É aberta a todos os interessados
8	Possui regras específicas para o seu funcionamento, dotadas de procedimentos e algum tipo de orientação metodológica

Fonte: Elaboração própria a partir de Soares, 2002; Vasconcelos, 2002; Mattos, 2004.

No Brasil, as audiências públicas são resultado das motivações democratizantes que inspiraram a Constituição de 1988. O Regimento Interno da Assembleia Constituinte previa formas de apresentação de sugestões de entidades representativas da sociedade por meio de plebiscito, referendo e apresentação de emendas populares. Entretanto, essas formas que fortaleceram o caráter democratizante da nova Carta eram extremamente complexas de efetivar e, por isso, alcançaram pouco resultado. Mesmo assim, as audiências públicas tornaram-se o instrumento mais recorrente para a participação popular na elaboração das políticas públicas, tanto na esfera do Poder Legislativo, como nos demais poderes (BERNARDES; BARROS, 2010).

Este mecanismo é previsto em inúmeros processos consultivos para a elaboração de políticas públicas. Ganham mais força no início da década de 2000, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000, art. 48), que previu a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e da própria peça orçamentária e com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001, art. 40), o qual prevê a obrigatoriedade das audiências públicas com participação da sociedade na elaboração dos planos diretores municipais (ROMÃO, 2015).

A realização de audiência pública está prevista em leis, decretos, resoluções, instruções normativas, entre outros tipos de atos normativos. Embora em diversas situações sua realização seja obrigatória, também há muitos casos em que é facultativa à administração pública. Há casos em que o ato normativo prevê a obrigatoriedade de ampla divulgação do ato administrativo e/ou da participação social na tomada de decisão, citando a audiência pública no rol de possibilidades, deixando a escolha do

mecanismo mais adequado a cargo da administração (MAIA, 2015). O Quadro 03 apresenta o resumo da previsão de audiências públicas nos atos normativos.

Quadro 03 - Mapeamento das audiências públicas nos atos normativos

Tema	Ato Normativo	Caráter
Processos administrativos da administração pública federal	Lei nº 9.784/1999	Facultativo à administração.
Licitações	Lei nº 8.666/1993	Obrigatório para licitações acima de R\$ 150.000.000,00.
Concessão e permissão de serviços públicos	Lei nº 11.445/2007 (saneamento básico)	Obrigatório enquanto condição de validade dos contratos cujo objeto seja prestação de serviços públicos de saneamento básico: deve ser realizada audiência pública sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato. AP é também obrigatória para a divulgação das propostas dos planos de saneamento básico; sendo facultativa, entretanto, para o recebimento de contribuições na elaboração e revisão de tais planos.
Estatuto da Cidade	Lei nº 10.257/2001	Obrigatório , no âmbito municipal, para empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos para o meio ambiente – natural ou construído –, o conforto ou a segurança da população; para a elaboração e fiscalização da implementação do Plano Diretor; e na gestão orçamentária.
Projetos de atos normativos	Decreto nº 4.176/2002	Facultativo à Casa Civil para a ampla divulgação de texto básico de projeto de ato normativo de especial significado político ou social.
Instituição de datas comemorativas	Lei nº 12.345/2010	Obrigatório para a definição do critério de alta significação para a instituição de datas comemorativas.
Finanças públicas/ gestão fiscal	Lei Complementar nº 101/2000	Obrigatório durante os processos de elaboração e discussão dos planos, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos orçamentos.
Políticas públicas específicas – elaboração de planos nacionais, planos de gestão etc.	Lei nº 12.305/2010, regulamentada pelo Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010	Obrigatório (ex.: elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos).
Licenciamento ambiental	Resoluções Conama nº 001/1986 e 009/1987	Obrigatório quando solicitado por entidade civil, Ministério Público ou por 50 ou mais cidadãos.

Agências reguladoras – Aneel, ANP, ANTT, ANTAQ, ANAC	Lei nº 9.427/1996; Resolução Aneel nº 233; Lei nº 9.478/1997; Lei nº 10.233/2001; Resolução ANTAQ nº 646/2006; Lei nº 11.182/2005; Decreto nº 5.731/2006; Instrução Normativa ANAC nº 18/2009	Obrigatório para iniciativas ou alterações de atos normativos e decisões que impliquem afetação de direito dos agentes econômicos, inclusive de trabalhadores do setor em questão, ou de consumidores e usuários dos bens e serviços em questão.
Aquisição de imóveis rurais	Norma de Execução Incra nº 95, de 27 de agosto de 2010, DOU 30/8/2010, republicado em 3/9/2010	Obrigatório para a aquisição de imóveis rurais com base no Decreto nº 433/1992 é admitida nas hipóteses de imóveis rurais insusceptíveis de desapropriação por interesse social na forma da Lei nº 8.629/1993.

Fonte: IPEA, 2012.

No âmbito do governo federal, entre 2004 e 2009, um relatório do IPEA (2012) identificou que 105 programas do governo federal registraram 203 ocorrências de audiências públicas – 118 de caráter obrigatório; 81, voluntário; e quatro, indefinido¹⁵. Entre os objetivos elencados pelos gestores públicos para justificar a realização das audiências “aperfeiçoar os instrumentos de gestão” e “consolidar e priorizar políticas públicas” foram os mais recorrentes.

Considerando-se a existência institucionalizada das audiências públicas, dá-se ensejo à participação da sociedade civil em questões coletivas. Porém, é possível levantar alguns questionamentos sobre elas: há uma participação em massa da sociedade nas audiências? É possível dizer que há uma situação dialógica nas audiências públicas? Há uma linguagem acessível entre Estado e sociedade nas questões ali debatidas? Hermany e Frantz (2010) questionam acerca de seu processo de gestão compartilhada:

As audiências públicas não devem ser consideradas como meras formalidades a ser cumpridas pelo Estado-administração, mas devem ser canais de abertura democrática, com a finalidade de qualificar a gestão pública, visto serem um instrumento de consulta aos cidadãos administrados, onde o governo possa visualizar o que pretende a sociedade em termos de investimentos, programas e ações políticas e, principalmente, disponibilizar pedagogicamente todos os dados contábeis, financeiros, orçamentários e operacionais do Poder Estatal, inclusive à avaliação de resultados e a verificação do cumprimento de metas determinadas no processo de planejamento. (HERMANY; FRANTZ, 2010, p. 324).

¹⁵ Os autores do relatório conseguiram esse montante de audiências através do SIGPlan, da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP), mediante senha específica. Buscou-se informações mais atualizadas via Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão do Governo Federal (e-SIC) sob o pedido nº 02680002417201604, mas a SGPR esvaiu-se de dar resposta, argumentando que a pergunta sobre a realização de audiências entre 2009-2016 tinha sido genérica.

Resende (2014), ao pesquisar os atores que participaram das audiências públicas da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados entre 2007 e 2012, identificou que 50,8% das participações estavam relacionadas ao Estado (Ministérios, agências reguladoras, instituições de ensino, conselhos, fundações e institutos, entre outros); 35,8% eram representantes da sociedade civil organizada (associações livres, representação profissional e representação sindical); 12% vinham do segmento privado (empresas privadas, instituições privadas de ensino); e 1,4% auto intitularam-se não constantes de nenhuma divisão.

Silva (2012) analisou 118 relatórios de audiências realizadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Quanto aos participantes, constatou que havia uma preponderância de participantes do segmento de interesses regulados pela agência (produtores), correspondendo a 47,31% de todos os participantes nas audiências, contra 22,49% de consumidores, 11,40% do poder público, 14,56% de outros e 4,24% sem identificação. Com relação aos documentos enviados como sugestão para a matéria em análise, do total de contribuições de todas as audiências, 73,47% foram oriundas dos regulados. Os regulados tiveram 26,7% de suas contribuições aceitas, ao tempo que os consumidores tiveram 19,9% de suas contribuições aceitas. Tal número demonstra uma sutil sobreposição dos interesses dos regulados. Contudo, ao atentar para os valores brutos, Silva notou o fato curioso de que os regulados tinham um número gritante diante do número de contribuições aceitas dos consumidores – 2.594 contribuições aceitas contra apenas 126 dos consumidores. Estes números corroboraram para a hipótese inicial da pesquisa, de que os regulados seriam muito mais beneficiados por esse mecanismo de participação social.

A pesquisa de Brelas e Alves (2013) trabalhou com audiências do orçamento da Câmara Municipal de São Paulo (CMSP):

Observou-se também que, além da cultura de submissão e de participação, encontra-se a “cultura do espetáculo” quando se analisa a participação na CMSP. A cultura do espetáculo se caracteriza pela simulação: representação enganosa da democracia e uma farsa da cultura de participação, em que o cidadão crê que participa e que é um ator do sistema político, quando na verdade não passa de um espectador. Essa realidade pode ser observada nas audiências públicas, pois a fala, quando consentida, é cedida por muito pouco tempo à sociedade civil que se manifesta e, em muitos casos, suas observações não são respondidas pelo Poder Executivo. Por exemplo, é comum a fala dos vereadores se estenderem por muito tempo, para além do tema do orçamento e inclusive aproveitarem o momento para falar longamente sobre as suas conquistas e no caso da fala da sociedade, o

tempo é cronometrado em três minutos, às vezes cinco, por pessoa. (BRELÄS; ALVEZ, 2013, p. 816).

Araújo (2016), ao analisar as audiências públicas da Câmara Municipal de Viçosa (MG), concluiu que a participação popular é ainda limitada quanto ao interesse pelo tema abordado nas APs, à consciência cidadã dos participantes e ao tempo quantitativo da fala dos cidadãos. Outro elemento que chamou atenção foi a existência de uma percepção de descrédito quanto às audiências por ele estudadas pelo fato de não haver tido um retorno dos encaminhamentos realizados à população. Ao responder à questão central levantada em sua pesquisa, este inferiu que as audiências da Câmara Municipal de Viçosa constituíram-se como mera formalidade, “pois os cidadãos comuns que estavam presentes nas audiências, não receberam ou não conseguiram visualizar, uma resposta prática do poder local às demandas, opiniões” (ARAÚJO, 2016, p. 109).

Vestena (2010), ao analisar as audiências do Supremo Tribunal Federal (STF), corrobora com a visão de puro formalismo na realização das audiências públicas:

Mesmo que sejam discursivamente defendidas como democráticas, as audiências públicas judiciais não ultrapassam a barreira da reprodução do formalismo intrínseco à atuação dos tribunais; pelo contrário, reproduzem-no com uma roupagem mais sofisticada. (VESTENA, 2010, p. 105-106).

Vestena (2010) chegou à conclusão que as audiências públicas jurisdicionais não significaram democratização das estruturas do STF. Além disso, observou que as intervenções recebidas nesses eventos são absolutamente formais e, na maioria dos casos, desprezadas pelos ministros, que tampouco participam das audiências.

Fonseca *et al.* (2013), ratificando o caráter proforma das audiências do país avaliaram que

Mesmo que o número de pessoas que venham a participar aumente, um escopo demasiado amplo pode fazer com que as contribuições da sociedade sejam dispersas, fragmentadas e com grau de abrangência que vai além do que é possível ser alterado naquela fase da política. (FONSECA *et al.*, p. 54, 2013).

Para Fonseca *et al.* (2013), é difícil sistematizar as contribuições recebidas. Sendo assim, são menores as chances de que a política em debate seja reformulada conforme as contribuições.

Contudo, uma pesquisa elaborada por Agra Filho (2016), ao verificar a efetividade da participação social nas audiências públicas realizadas nas Agências Reguladoras Federais brasileiras (ANAC, ANEEL, ANP, ANTT e ANATEL) durante o

ano de 2014, demonstrou uma conclusão diferentes dos demais. Identificando as contribuições apresentadas no âmbito das audiências públicas, houve alterações na versão final das normas que estavam sendo criadas ou alteradas. Foram acatadas 69,2% das contribuições apresentadas.

Sustentado pelo material pesquisado, infere-se que, apesar da realização das audiências públicas sinalizarem um avanço democrático, a participação social é precária devido ao cumprimento de meras formalidades impostas por lei, as quais na prática não promovem a participação efetiva do cidadão comum. Por outro lado, a cultura de participação no Brasil ainda é incipiente, o que divorcia ainda mais a conjunção efetiva de resultado sobre a legitimidade social (FONTANA, 2015). Não obstante estes mecanismos terem se democratizado, ainda são mal aproveitados pela população.

1.3.4.1 Audiências Públicas do Estudo de Impacto Ambiental

Conforme Milaré (2007), em matéria ambiental, a audiência pública constitui um "procedimento de consulta à sociedade, ou a grupos sociais interessados em determinado problema ambiental ou potencialmente afetado por um projeto, a respeito de seus interesses específicos e da qualidade ambiental por eles preconizada" (MILARÉ, 2007, p. 310).

O instrumento normativo pioneiro na previsão de audiências públicas tendente à proteção do meio ambiente no Brasil foi a Resolução nº 001/CONAMA, de 23/01/1986. Contudo, sua consolidação aconteceu com a edição da Resolução nº 006/1986/CONAMA, que, no art. 11, §1º, determina a promoção de "realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do relatório de impacto ambiental (RIMA)" no caso de uma obra de significativo impacto ambiental.

A audiência pública mereceu detalhamento na Resolução CONAMA nº 009, de 03/12/1987, a qual disciplina a finalidade, iniciativa, prazos e procedimentos da audiência pública em matéria ambiental. Nesse contexto, a finalidade da audiência pública é "expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes críticas e sugestões a respeito" (art. 1º da Resolução nº 009/1987).

Deste modo, tem-se como obrigatória a realização de audiências públicas para a aprovação do licenciamento ambiental de obras de significativo impacto ambiental, precedido pelo Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e pelo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). O EIA é um documento de linguagem técnica, destinado à análise do órgão licenciador, composto de diversos volumes referentes aos temas dos meios físico, biótico e antrópico. Por sua vez, o RIMA deve refletir as conclusões do EIA, sendo apresentado para o público leigo, o que implica na utilização de termos populares, buscando, sempre que possível, evitar o emprego da terminologia técnica (ROCHA; CANTO; PEREIRA, 2005).

Cumprе ressaltar que o resultado da audiência pública, cuja natureza é consultiva, e, embora não vincule a decisão sobre o pedido de licença ambiental, "não poderá ser posto de lado pelo órgão licenciador" (Resolução 97/CONAMA), que deverá considerar nos motivos dessa decisão, acolhendo ou rejeitando os argumentos e documentos nela produzidos, sob pena de invalidação judicial ou administrativa.

Segundo Siqueira (2008), as audiências públicas, exigidas pela legislação como uma etapa do processo de licenciamento a empreendimentos que gerem impactos ao meio ambiente, propõem-se a ser um espaço democrático para o debate e a troca de ideias entre os diferentes setores da sociedade. Entretanto, na realidade, costumam ser essencialmente expositivas, apresentando aos interessados informações muitas vezes complexas, que não são apreendidas no pouco tempo disponível:

O debate é considerado insuficiente, e as reflexões e ideias surgidas geralmente não são levadas em consideração para o aperfeiçoamento do planejamento e da execução das políticas ambientais, tornando esse modo de participação popular meramente uma formalidade legal. (SIQUEIRA, 2008, p. 13).

Dessa forma, sinaliza Siqueira (2008), sua importância passaria a ser apenas constar no processo de licenciamento. Um dos projetos mais discutidos foi o da hidrelétrica de Belo Monte, localizada no rio Xingu, no estado do Pará, em 2009. Antes do debate, um grupo de especialistas lançou um documento que foi entregue ao Ibama e ao Ministério Público Federal sobre a viabilidade ambiental do projeto, alertando para as graves consequências para a região. Foi apontada uma série de omissões e falhas no EIA, que dificulta análises mais conclusivas sobre temas considerados relevantes. O processo das audiências públicas foi considerado acelerado, demonstrando a forma pela qual as obras vêm sendo pleiteadas a qualquer custo (SALAZAR, 2012).

Barros e Ravena (2011), ao analisar o comportamento de grupos de pressão e movimentos sociais nas audiências públicas relacionadas à implementação da usina de Belo Monte, concluíram que a ação dos executivos do Estado e municípios tinham o objetivo de transformar demandas identificadas nas audiências em estratégias de visibilidade de candidatos e influenciar a formação da opinião pública cerca de um ano antes das eleições majoritárias e proporcionais de 2010:

[...] a obrigatoriedade das audiências públicas para a legitimação de grandes projetos ambientais deveria garantir a formação de uma opinião pública qualificada acerca das principais impactos dos empreendimentos, seja positivos ou negativos. (BARROS; RAVENA, 2011, p. 3).

Contudo, este processo de caráter deliberativo tem sido assimilado pelas lógicas da política e da mídia, sendo utilizado como ferramenta para visibilidade – sobretudo na proximidade de períodos eleitorais. Além disso, não houve homogeneização de procedimentos para os diferentes atores participantes:

Nas audiências públicas, as liberdades comunicativas dos indivíduos não foram respeitadas. Ocorreu troca de razões, mas de forma estrategicamente controlada pelos promotores das audiências, com destaque para o IBAMA. Atores de diversos campos da sociedade contrários à construção da usina foram submetidos à lógica coercitiva do evento. Críticas à mesa – formada por representantes do IBAMA, Eletrobras, Eletronorte, governos estadual e federal e pesquisadores da Leme – significavam, corriqueiramente, o desligamento dos microfones, retirada do indivíduo do local de fala por meio da repressão da Força Nacional ou respostas evasivas após réplicas, sem direito a trélicas. No entanto, políticos da base de apoio ao governo discursavam sem tempo pré-definido – oficialmente, cada participante do debate tinha três minutos para se expressar. (BARROS; RAVENA, 2011, p. 8-9).

Segundo a pesquisa, as falas contemplavam somente a legitimação do empreendimento. Além disso, os discursos agregavam os possíveis benefícios da usina à atuação destes políticos na região.

Silva e Silva (2014) analisaram a participação popular nas audiências públicas do Aproveitamento Hidrelétrico de Ferreira Gomes, no Amapá. De acordo com as autoras, os dados coletados mostraram que, quantitativamente, a participação popular foi significativa nas três APs ocorridas – 138 participantes. Porém, uma análise qualitativa do conteúdo das atas confirmou a hipótese proposta de que a participação popular não foi efetiva, visto que houve fatores como a ausência de conhecimento e informação por parte da população para argumentar e questionar em relação aos

impactos do empreendimento que comprometeram essa efetividade. Um aspecto curioso observado no conteúdo das atas é que havia mais interesse em registrar a presença de autoridades do governo do que os questionamentos críticos dos participantes, principalmente quando estas críticas eram voltadas ao poder público e à organização ou metodologia das audiências.

Agra Filho (2010) aponta para a precarização da discussão em uma audiência pública, a começar pelo conteúdo do RIMA disponibilizado, o qual conta com uma abordagem reducionista das questões sociais. Segundo o autor, as medidas mitigadoras previstas revelam uma flagrante e deliberada visão de socialização dos ônus e concentração dos benefícios, na medida em que propõem geralmente ações e investimentos de responsabilidade do poder público, além de uma omissão de medidas de monitoramento das consequências sociais. O autor destaca também a desigualdade das condições entre os representantes dos diversos interesses envolvidos participarem, além do diminuto tempo disponível para a sociedade fazer seus apontamentos - apenas 3 minutos para a exposição de cada manifestante presente.

Segundo Zhouri (2008), em termos de participação da população no processo de licenciamento ambiental, as audiências públicas representam o único momento formal em que essa participação está prevista em todo processo. Contudo, a autora constata que existe uma série de problemas em termos procedimentais que conduzem à marginalização das comunidades atingidas:

Concebido como espaço de debates sobre a viabilidade dos empreendimentos, na prática este procedimento configura-se tão-somente como uma formalização do processo de licenciamento ambiental, um jogo de cena de procedimentos democráticos e participativos. (ZHOURI, 2008, p. 103).

A falta de transparência é um dos problemas que dificulta a participação da comunidade: se ocorresse um conhecimento prévio e aprofundado dos projetos, desde o planejamento, seria uma maneira de possibilitar que a população participasse das decisões (ZHOURI, 2008).

Observa-se, assim, que, apesar dos mecanismos de participação terem aumentado, no caso das audiências públicas ambientais, ainda não fizeram diferença. Em geral, a população aproveita a disponibilidade destes espaços de forma contraditória, a partir de uma visão imediatista. Segundo Jacobi (2006), o aproveitamento é muito limitado porque a grande maioria da população não tem

conhecimento sobre os mecanismos existentes e como poderiam ser aproveitados para pressionar o governo:

Não basta assegurar legalmente à população o direito de participar da gestão ambiental, estabelecendo-se conselhos, audiências públicas, fóruns, procedimentos e práticas. O desinteresse e a frequente apatia da população com relação à participação é generalizada, resultado do pequeno desenvolvimento de sua cidadania e do descrédito dos políticos e das instituições. (JACOBI, 2006, p. 19-20).

Inserido no rol dos direitos de participação política, o instituto das audiências públicas baseia-se no pressuposto de que o cidadão não deve ser mero observador da cena pública ou agente passivo do processo político ou administrativo. Trata-se de um expediente considerado indispensável para o fortalecimento das práticas de democracia e de cidadania no contexto atual, mesmo tendo em vista seu caráter consultivo. Contudo, nota-se pelas pesquisas que as reivindicações da população não são agregadas a um compromisso governamental de gestão.

O processo democrático e participativo das APs deve ter ampla participação popular e não ser transfigurado em uma falsa participação social, apenas para um cumprimento burocrático, haja vista que a democracia brasileira exige aprimoramentos e não retrocessos. Como proposto por Habermas (2011), a interação social e o diálogo presentes na ação comunicativa devem ajudar a superar a mera formalidade do procedimento das audiências públicas e, conseqüentemente, favorecer o avanço democrático.

Conforme aporte teórico deste capítulo, observou-se que a democracia transforma-se constantemente. Tal fato pode ser comprovado pelas mudanças ocorridas no transcorrer da história: desde estudos que comprovam alguma forma primitiva da democracia nas sociedades ágrafas, passando pela participação direta nas cidades-estado gregas e pela criação dos países (a qual fez com que a sociedade se tornasse mais complexa), até as classificações de institutos democráticos atuais (representação, participação e deliberação). Porém, a democracia é um sistema político hegemônico no plano mundial, consolidado principalmente depois do término da Segunda Guerra Mundial.

Constatou-se, tendo em vista o contexto histórico democrático, que com o aumento da população dos países e a extensão dos seus territórios, a participação direta foi substituída pelo instituto da representação, a qual tinha como premissa a lógica da igualdade: um homem, um voto. A democracia representativa, criticada pela redução da

democracia a um mecanismo de escolha de representantes, deu espaço à volta de um maior espaço de participação da população, buscando assegurar, assim, uma integração do indivíduo à sociedade, sendo este o instrumento da sua transformação. Entretanto, em sociedades densamente povoadas e com grandes territórios, forçou-se a pensar em um novo tipo de instituição democrática. A democracia deliberativa, assim, constituiu-se em uma nova perspectiva, tendo em vista que essa forma considera o debate público, inclusivo, igual e racional, propício para a ampliação dos cidadãos em direção ao pensar no interesse comum.

Com o avanço do debate em torno desse tema, surgiu um novo ideal de democracia, com um sistema que proporciona participação efetiva, igualdade de voto, oportunidades para obter entendimento e controle do planejamento das políticas, além de inclusão de todos os cidadãos adultos: um “sistema integrado” que opere em diferentes níveis para concretizar uma agenda inclusiva e que conecta os tipos distintos de ações – participação, deliberação e representação.

Este novo tipo de instituto democrático deu-se de forma pragmática no Brasil redemocratizado, iniciado através de conselhos, conferências e audiências públicas, entre outros. Tais institutos não só abrem espaço para que qualquer cidadão escolha em participar ou não, como também possibilitam que pessoas com informação e interesse no tema a ser debatido tenham lugar nas decisões de políticas públicas.

Todos os dispositivos elencados representam um fortalecimento do marco participativo presente na Constituição de 1988. Há que se ressaltar o elemento deliberativo presente nesses encontros: o debate de ideias é um encontro entre governo e sociedade civil para definir elementos bastante amplos da agenda de uma determinada política pública. Porém, há que se questionar o resultado desses institutos: os estudos apontam para algum elemento de efetividade, mas apontam também para fortes lacunas. Estas lacunas são provocadas pelo fato de ainda não haver uma forma de gestão que se articule claramente com as decisões. A conclusão de inúmeros estudos é que a implementação dos arranjos deliberados e capazes de integrar participação e gestão ainda não é eficaz no país.

Vale também mencionar que todas estas modificações ocorrem em um pano de fundo de crise profunda do sistema de representação política no Brasil. Assim, ao mesmo tempo em que o Brasil vem instituindo novas formas de lidar com a participação social, ele também vem sendo incapaz de renovar o sistema de representação ou de retirá-lo da profunda crise de legitimidade por ele experimentada. A retomada da

articulação entre o novo sistema de participação criado no Brasil e o sistema de representação existente pode constituir a maneira de se aproximar sistema político e sociedade civil em uma democracia realmente efetiva.

Além da falta de efetividade nos resultados da participação cidadã brasileira e da crise da democracia representativa no país, outro ponto a ser salientado é a derrubada do Decreto 8.243/2013, que criava a Política Nacional de Participação Social. O decreto era um conjunto de normas para o funcionamento de instâncias de participação social no controle da gestão pública. Para os críticos desse decreto, porém, a participação só poderia se dar através dos representantes eleitos, pelo Congresso. Poderia ser um avanço, tornou-se um retrocesso, haja vista a não realização de conferências nacionais depois de 2014, sendo este o tipo de instituto participativo que mais membros levou à participação da sociedade – cerca de 6,5% da população brasileira. Não consolidar mecanismos de participação social é manter o fosso entre estado e sociedade, o que enfraquece nossa jovem democracia.

Para que esse fosso diminua e a democracia seja efetivamente consolidada com resultados satisfatórios, parte-se da premissa, nessa tese, de que as democracias representativa, participativa e deliberativa são complementares ao invés de excludentes entre si e que a sociedade deve participar ativamente dos debates de formulação de políticas públicas. Acredita-se que as novas instituições democráticas aninhadas no Brasil pós-democratização devem ser, além de mantidas, expandidas.

Sendo assim, apresenta-se, no próximo capítulo, segundo Fung (2006), as 03 (três) dimensões que resumem os principais mecanismos da participação social nesses novos institutos democráticos: os participantes, seu discursos e o impacto sobre o resultado da participação. Tal aprofundamento destes tópicos é útil para que uma deliberação com participação de toda a sociedade seja profícua em seus resultados.

2. ATORES SOCIAIS, DELIBERAÇÃO E EFETIVIDADE NA PARTICIPAÇÃO

O objetivo deste capítulo é aprofundar o aporte teórico dos temas levantados pelos objetivos específicos da tese, quais sejam: i) identificar os participantes e descrever como se deu a representação da sociedade por eles; ii) analisar o processo de discussão, nas audiências, do texto do Plano Nacional de Resíduos Sólidos; iii) mensurar a efetividade deliberativa no texto final do Plano Nacional de Resíduos Sólidos.

Ressalta-se que os objetivos específicos foram elaborados a partir do modelo tridimensional de Fung (2006), o qual estabelece três dimensões que resumem os principais aspectos dos mecanismos de participação: seleção dos participantes, modo de comunicação/decisão dos participantes e extensão do impacto sobre o resultado. A dimensão seleção dos participantes refere-se a quem é qualificado para participar, ou seja, quais são (se há) as restrições impostas para que determinado ator possa participar. A segunda dimensão, modo de comunicação/decisão, refere-se à forma como os participantes interagem com o regulador e entre si e como esses participantes formulam suas opiniões e tomam decisões. Por último, a dimensão extensão do impacto sobre o resultado refere-se à ligação entre o que os participantes propõem e o resultado final da matéria em questão.

As três dimensões desse modelo, em conjunto, proporcionam a possibilidade de análise dos mecanismos de participação social, porque quem são os participantes, como se comunicam e tomam decisões, além da extensão do impacto de tais decisões orientam diretamente se as preferências dos grupos sociais serão atendidas e quais grupos, especificamente, se beneficiaram e quais não.

2.1 SOCIEDADE, ESTADO E MERCADO: ATORES INTERDEPENDENTES

Partindo da constatação de que diversos atores da sociedade civil estão de fato vocalizando interesses sociais, principalmente nos espaços de participação

institucionalizada, como os conselhos, conferências e audiências no Brasil, é plausível afirmar que “a definição de quem participa e como se representa é central para a democratização deste experimento” (ALMEIDA, 2013, p. 39). Estudar a participação cidadã, assim, exige a busca de uma compreensão de conceitos como sociedade civil e de que maneira seus atores interagem entre si e em relação ao Estado e à sociedade econômica.

Para o embasamento teórico da busca pela resposta aos questionamentos levantados pelo primeiro objetivo específico da tese - identificar os participantes e descrever como se deu a representação da sociedade por eles, pretende-se, primeiramente, abordar o desenvolvimento teórico da mudança do modelo dualista para o modelo tripartite da sociedade, a partir das inúmeras definições de sociedade civil e discorrer acerca do seu papel, bem como da sua interdependência com o âmbito estatal e de mercado no Brasil. Subsequentemente, analisa-se como a representação pode ser considerada legítima e sua capacidade de incluir a maior pluralidade de atores sociais possível. Igualmente, debater-se-á como as mudanças não ficaram restritas à representação eleitoral e estatal no país, mas atingiram a esfera de atuação da sociedade civil.

2.1.1 Do modelo dualista ao modelo tripartite dos atores

Há, na história do pensamento político, duas tradições na concepção de separação dos atores da sociedade: a tradição dualista e a tripartite (AVRITZER, 2012a; COHEN; ARATO, 1992; KRITSCH, 2014; LOEBEL, 2007; BORBA; SILVA, 2006). A tradição dualista refere-se a um conjunto de autores que define a categoria sociedade civil em contraposição à esfera estatal. Já a abordagem tripartite interpreta a sociedade civil como fazendo parte de uma terceira esfera da vida social, complementar tanto ao Estado quanto ao mercado (AVRITZER, 2012a).

Na passagem das sociedades arcaicas para as modernas, na medida em que as estruturas se diferenciam, forma-se um poder político que obtém autoridade pela capacidade de usar meios de sanção jurídica e no plano da dominação política,

convertendo-se no Estado moderno, configurando, assim, a divisão bipartite: a distinção entre sociedade civil e Estado (LOEBEL, 2007; BOBBIO, 1982; AVRITZER, 2012a).

Desde, pelo menos, o início da era moderna (século XV), os termos “Estado” e “sociedade civil” mantêm, na tradição do pensamento político ocidental, uma complexa relação que vem sofrendo modificações intensas (KRITSCH, 2014). Porém, foi a partir do século XVIII, de acordo com Arendt (1981), que a sociedade teria inovado no sentido de que a política passava a ser vista como uma função da sociedade, mais do que somente forjar uma esfera social diferenciada da esfera da política:

A sociedade moderna é aquela forma de organização na qual a subsistência e boa parte daquelas atividades que dizem respeito à mera sobrevivência, como o trabalho e o incremento da divisão do trabalho, ganham importância pública e são admitidos em praça pública. (ARENDR, 1981, p. 47-48).

Ou seja, a política seria um instrumento a serviço da sociedade e não mais como o fim mais elevado da vida humana, como tinha sido para os gregos. O ideal normativo de cidadãos livres e iguais foi mantido, mas o corpo social tornou-se diferenciado do Estado (KRITSCH, 2014). Assim, sociedade civil – a sociedade dos cidadãos politicamente organizados – passou a dizer respeito a uma esfera de atividades e a um conjunto de instituições (famílias, igrejas, movimentos sociais) que se localizam fora do Estado ou do governo, representando uma ordem de legitimação (LOEBEL, 2007).

De acordo com Avritzer (2012a), se no século XIX havia tal dimensão dualista que expressava o início de um processo de diferenciação entre Estado e sociedade na Europa, surgiram, na cena política e social no final do século XX, duas grandes diferenças em relação ao século anterior. Primeiro, o mercado, entendido como a esfera das atividades econômicas privadas, diferencia-se da sociedade civil. Segundo, a sociedade civil diferencia-se tanto do mercado (o qual surge no marco das sociedades estatalmente organizadas) como do Estado, envolvendo, assim, um significado tripartite.

O significado tripartite do conceito, desta forma, está ligado à separação entre Estado, mercado e sociedade e tem recebido diferentes formulações na literatura do final do século XX. Cohen e Arato, em seu trabalho sobre a sociedade civil, diferenciaram a sociedade civil dos “mecanismos que coordenam a ação na economia (dinheiro) ou em organizações formalmente organizadas e burocraticamente estruturadas (poder)” (COHEN; ARATO, 1992, p. 429). Eles relacionaram a sociedade civil como um lugar de socialização, interação social e atividades públicas. Esta é uma das raízes do modelo tripartite da sociedade civil, que também pode ser identificada em

outras tradições do pensamento social, entre elas a diferenciação entre sociedade civil, sociedade política e Estado em Gramsci (BOBBIO, 2000).

Aqueles que defendiam um conceito gramsciano de sociedade civil tentaram concentrar-se mais fortemente na ideia de conflito e na ideia de uma luta pela hegemonia cultural no seio da sociedade civil. Para eles, o elemento central das sociedades civis latino-americanas deveria ser a tentativa de ir além de uma concepção funcional da política para se concentrar em disputas de hegemonia no campo da cultura e no território geográfico (LOEBEL, 2007; KRITSCH, 2014).

Como se percebe, o conceito de sociedade civil é bastante contestado no seu uso e na sua capacidade de explicação analítica (AVRITZER, 2012a). Tal conceito foi rearticulado na teoria política e democrática nas últimas décadas do século XX, especialmente a partir dos anos 1990, no contexto das redemocratizações na América Latina e no Leste Europeu (AVRITZER, 2012a; BALLESTRIN; LOSEKANN, 2013), o qual será tratado a seguir.

2.1.1.1 Sociedade civil: perspectiva histórica e reconstrução do conceito

A locução “sociedade civil” tem origem remota: aparece no vocabulário político e filosófico dos romanos como tradução para a “comunidade de cidadãos”, em estreito vínculo com a noção maior e ordenadora de *polis* (também chamada de *res publica*). Para Aristóteles, *koinônia politikós* (vertida para o latim como *societas civilis* ou ainda *societas politica*) era um termo que definia um agregado humano – simultaneamente ético, social e político, de cidadãos livres e iguais que tanto participavam do governo quanto eram governados sob um sistema legalmente definido de procedimentos públicos e de valores compartilhados. Para o filósofo, não havia razão para se conceber uma separação entre a comunidade dos cidadãos e a *polis* – ou, modernamente, entre sociedade civil e Estado. Para os gregos, eles constituíam ideias contíguas: onde havia uma *polis*, existia necessariamente uma comunidade de cidadãos (KRITSCH, 2014).

Contudo, no curso do pensamento político dos últimos séculos, as acepções de sociedade civil tomaram formas diferentes e podem ser divididas da seguinte maneira, de acordo com Pereira (2012):

- a) a jusnaturalista¹⁶, que contrapunha a sociedade civil à sociedade natural, dando àquela um sentido idêntico ao de sociedade política, ou seja, de Estado. Para Thomas Hobbes (1588-1679), seu pai fundador, a condição humana fora da sociedade civil era a barbárie. O medo recíproco do estado de guerra latente entre os homens fundava a consciência que os inclinava a ingressar na sociedade civil, que seria o próprio Estado Civil que governaria igualmente com base nas leis civis;
- b) a dos teólogos e escritores eclesiásticos, que a concebiam como uma esfera temporal, sobre a qual se estende o poder político, e, portanto, distinta da esfera espiritual, em que prevalece o poder religioso;
- c) a concepção lockeana (de Locke, 1632-1704), que a identifica com civilidade e, por consequência, como instância política racional, inteligente, sociável e sem violência, diferente do “estado de natureza” que era o oposto de tudo isso. Nesta visão, sociedade civil passou a significar sociedade política como instância civilizada;
- d) a rousseauiana (de Rousseau, 1712-1778) que, embora a identifique com uma sociedade civilizada, inverte as percepções hobbesiana e lockeana. Considera que é na civilização que ocorrem violências e estados de guerra permanentes, enquanto que na vida natural prevalece a condição de felicidade, virtude e liberdade.

Estes conceitos abriram caminho para a discussão iniciada após a era Moderna, foco desse subcapítulo, que concentrar-se-á, mais detalhadamente, na apresentação dos conceitos de Hegel (1997), Marx (2005) e Gramsci (2001), construídos em torno de “sociedade civil” a partir da sua divisão com o Estado (modelo bipartite) e, posteriormente, nos conceitos de Habermas (2011) e Cohen e Arato (1992) concebidos com o advento do mercado (modelo tripartite).

¹⁶A concepção jusnaturalista foi o resultado de transformações econômicas e sociais que impuseram mudanças na concepção de poder do Estado, que passou a ser compreendido como uma instituição criada através do consentimento dos indivíduos através do contrato social. O declínio das relações feudais de produção, desenvolvimento econômico da burguesia, a Reforma Protestante, as revoltas camponesas e as guerras ocorridas durante o processo de formação do capitalismo propiciaram uma nova situação social. Em oposição aos privilégios da nobreza, a burguesia não podia invocar o sangue e a família para justificar sua ascensão econômica. Os intelectuais do século XVII estavam preocupados em buscar respostas no âmbito da razão como justificativa do poder do Estado. Daí a preocupação com a origem do Estado. Porém, não se tratava de uma busca histórica, mas sim de uma explicação lógica que justificasse a ordem social representada pelos interesses da burguesia em ascensão (HISTEDBR, 2017).

Atribui-se a Hegel (1770-1837) o modelo bipartite, de distinção entre a sociedade civil e o Estado (KRITSCH, 2014; LOEBEL, 2007; BALLESTRIN; LOSEKANN, 2013), lançando as primeiras bases modernas para o entendimento da sociedade civil em sua mediação e interpenetração com o Estado. Nesse modelo, a sociedade civil é baseada no associativismo e a família é considerada como natural:

De um modo natural, e, essencialmente de acordo com o princípio de personalidade, divide-se a família numa multiplicidade de famílias que em geral se comportam como pessoas concretas independentes e têm, por conseguinte, uma relação extrínseca entre si. (HEGEL, 1997, p. 166).

Enquanto a família como essência é necessariamente aparência, é a sociedade civil a qual constitui a região fenomênica da moralidade objetiva. Nas palavras de Hegel, sociedade civil é definida como:

A pessoa concreta, que como particular fim para si, enquanto ela é um todo de carências e uma mistura de necessidade natural e de arbitrário é um princípio da sociedade civil, - mas a pessoa particular, enquanto ela está essencialmente em relação à outra tal particularidade, assim que cada uma se faça valer e se satisfaça mediada pela outra e, ao mesmo tempo, pura e simplesmente só enquanto mediada pela forma da universalidade, é o outro princípio. (HEGEL, 1997, p. 167).

Dessa maneira, para Hegel (1997), a sociedade civil é a diferença que intervém entre a família e o Estado, embora a sua formação plena ocorra mais tarde do que a do Estado.

Hegel apresenta-se como divisor no campo da filosofia política moderna, traçando a distinção entre a sociedade civil e o Estado. Competiria à sociedade civil constituir a mediação social da liberdade. Dessa maneira, as ações resultantes de interesses particulares produzem a sociedade civil, enquanto as ações de interesse geral dirigidas ao bem universal produzem o Estado:

Os indivíduos são pessoas privadas que têm como fim o seu próprio interesse: como esse só é obtido através do universal, que assim aparece como um meio, tal fim só poderá ser atingido quando os indivíduos determinarem o seu saber, a sua vontade e a sua ação de acordo com um modo universal e se transformarem em anéis da cadeia que constitui o conjunto. O interesse da ideia, que não está explícita na consciência dos membros da sociedade civil enquanto tais, é aqui o processo que eleva a sua individualidade natural à liberdade formal e à universalidade formal do saber e da vontade [...] Ao desenvolver-se até a totalidade, o princípio da totalidade transforma-se em universalidade, pois aí encontra a sua verdade e legitimação da sua realidade positiva. Em virtude da independência dos dois princípios, o particular é obrigado a ascender à forma do universal e de nele procurar e encontrar sua permanência como cidadãos do Estado. (HEGEL, 1997, p. 170-171).

Assim, a dialética hegeliana para a sociedade civil tem 03 (três) estágios: i) a família, que trata da vida ética imediata; ii) a construção da sociedade civil, por meio da cisão da vida ética pelo conflito de interesses; iii) o Estado, que é a liberdade particular suprimida, transformada em liberdade universal e objetiva. Deste modo, para Hegel, a sociedade civil está separada do Estado e pode ser caracterizada como uma esfera de indivíduos que deixaram a unidade da família para ingressar na competição econômica, referindo-se à esfera do trabalho e da satisfação das necessidades (LEFEBVRE; MACHEREY, 1999).

Entretanto, segundo Avritzer (1994), Hegel reconhece que nem a família nem o Estado são capazes, nas sociedades modernas, de estabelecer o conjunto das determinações para a vida dos indivíduos. Entre a família e o Estado surge um conjunto de instituições, o sistema das necessidades, a administração da justiça e as corporações. Tais instituições vão desempenhar um papel fundamental tanto no desenvolvimento da individualidade como na criação de uma nova forma de vida ética. Neste sentido, Hegel contrapor-se-ia à compartimentalização rígida das sociedades modernas em duas esferas, uma pública e a outra privada, pensamento embrionário da divisão tripartite da sociedade.

Se em Hegel o Estado e o público constituíam o *telos* da racionalidade e da moralidade, bem como o auge da organização social, em contraposição, a primeira característica da sociedade civil em Marx (1818-1883) é a crítica ao conceito hegeliano. Para ele, sociedade civil não tem a conotação de instituições intermediárias entre a família e o Estado. Pelo contrário, a sociedade civil se reduz ao sistema das necessidades, isto é, à economia capitalista.

Marx afirma que o que serve de mediação para a relação entre o Estado, a família e a sociedade civil são as circunstâncias, o arbítrio e a escolha própria da determinação:

O desenvolvimento lógico da família e da sociedade civil no Estado é pura aparência, pois não se desenvolve como a disposição familiar, a disposição social; a instituição da família e as instituições sociais como tais se relacionam com a disposição política e com a constituição política e com elas coincidem. O importante é que Hegel, por toda parte, faz da Ideia o sujeito e do sujeito propriamente dito, assim como da 'disposição política', faz o predicado. O desenvolvimento prossegue, contudo, sempre do lado do predicado. (MARX, 2005, p. 32, grifos do autor).

Na sua perspectiva, embora procure se apresentar como instituição neutra, ao ser conduzido pela classe dominante, o Estado não exerceria outra função “senão a de reproduzir o poder da classe que domina o mundo da economia” (MARX, 2005, p. 88). A solução de Marx, ou seja, a abolição do mercado, não se situa na diferenciação, mas sim na perspectiva da fusão entre Estado e sociedade (MENDES, 2012). O socialismo é a promessa do desaparecimento da dualidade de classes; consequentemente, o Estado não teria mais razão de ser em tal sociedade, pois “esta pretensão ética do Estado político de representar o bem coletivo é uma ilusão criada pela ideologia burguesa para dissimular a realidade da divisão de classes existente nas relações de produção capitalista” (MARX, 2005, p. 119).

Como Marx percebe a sociedade civil como campo no qual se dão essencialmente as relações econômicas, ela é o campo por excelência dos conflitos de classes advindos dessas relações (MENDES, 2012). Sua análise, portanto, parte da contradição entre proprietários e não proprietários. Para ele, tal contradição jamais seria superada pela construção de corpos intermediários como o Estado.

Por sua vez, Gramsci (1891-1937) parte da crítica simultânea do pensamento de Hegel e Marx para desenvolver sua própria teoria e modelo de sociedade civil (LOEBEL, 2007; BOBBIO, 1982). Gramsci critica em Hegel a redução da ideia de sociedade civil à defesa de uma esfera dominada pelo direito de propriedade. Para ele, a polícia e a administração da justiça, que Hegel considera instituições da sociedade civil, constituem na realidade instituições particularistas de defesa da dominação de classe. Gramsci igualmente critica Marx pela redução economicista da ideia de sociedade civil. Ela cumpre mais precisamente, no seu ideário, a função de esfera mediativa, que demonstraria a relação orgânica entre a economia e a política, o que para o autor sardo rebateria a proposição da dicotomia posta pelo marxismo e pelo liberalismo (BOBBIO, 1982).

Gramsci também busca refletir sobre os traços peculiares do século XX, os quais não permitem mais as antigas formas de lutas políticas, que ele denomina de “guerra de movimento”. De acordo com este pensador, a estratégia política até então vigente não comporta as novas exigências postas pela complexificação da estrutura das sociedades que ele denomina de “ocidentais”, como o desenvolvimento do sufrágio universal, que ampliaria a participação das massas nas decisões tomadas pelo parlamento e pelo Estado; a legalização e consequente ampliação de vários tipos de associações representativas de massa (sindicatos e partidos políticos); a ampliação das funções do

Estado, que deixa de ser exclusivamente um órgão repressor e passa a desempenhar um papel de ordem ideológica, de coesão através de instrumentos consensuais (responsáveis tanto pela elaboração quanto pela difusão das ideologias) existentes no que ele denomina de sociedade civil (NETO, 2010).

Gramsci (2001) entende que a sociedade civil pertence ao momento da superestrutura (sociedade política¹⁷ = sociedade civil + Estado) e não ao da estrutura (sociedade civil), pois retira a sociedade civil da estrutura econômica (como aparece em Hegel e Marx) e a integra à superestrutura. Assim, a sociedade civil já não é, como em Marx, o momento das relações econômicas, mas das relações ideoculturais e políticas:

[...] se deve notar que na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido, seria possível dizer, de que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção)[...] Mas isto significa que por 'Estado' deve-se entender, além do aparelho de governo, também o aparelho 'privado' de hegemonia ou sociedade civil. (GRAMSCI, 2001, p. 225).

Para além do elemento força ou do Estado em sentido "restrito", Gramsci acentua o elemento do consenso, embora faça uma distinção metodológica ao ressaltar a unidade orgânica entre sociedade política e sociedade civil, ampliando, assim, a noção de Estado. Nos Estados mais avançados, a sociedade civil tornou-se uma estrutura muito complexa e resistente às "irrupções" catastróficas do elemento econômico imediato (crises, depressões, etc.): "as superestruturas da sociedade civil são como o sistema das trincheiras da guerra moderna" (GRAMSCI, 2001, p. 73).

Ele percebe a sociedade enquanto o lugar por excelência da organização da cultura e propõe um entendimento multifacetário das sociedades modernas, devendo ela ser entendida enquanto interação de estruturas legais, associações civis e instituições de comunicação (AVRITZER, 1994). Dessa forma, a principal contribuição de Gramsci foi conceber a sociedade civil ao mesmo tempo como campo simbólico e como conjunto de instituições e práticas que são o lócus da formação de valores, normas de ação, significados e identidades coletivas (COHEN, 2003).

Seria com os desdobramentos da segunda metade do século XX que a noção de sociedade civil ganharia novo protagonismo e tornar-se-ia a categoria central da

¹⁷ À sociedade civil corresponde o conjunto das instituições encarregadas não só de elaborar, assim como de difundir os valores simbólicos e ideológicos gestados numa sociedade. Dela fazem parte o sistema escolar, os meios de comunicação, os sindicatos, as Igrejas, os partidos políticos, as instituições de caráter científico, etc. À sociedade política corresponde a instância de que o grupo hegemônico lança mão para fazer uso legal da força. Polícia, armas, leis são os recursos ou aparelhos utilizados neste âmbito político.

emergência dos chamados novos movimentos sociais, muitos deles caracterizados pela autonomia e autolimitação, além da dificuldade de serem analisados pela velha chave dos conflitos de classe, a qual orientara a percepção dos analistas e teóricos políticos desde então (KRITSCH, 2014).

Habermas (1929-...) parte do suposto de que na modernidade ocidental ocorreu um processo primário de diferenciação das estruturas da racionalidade que dissociou o processo de complexificação das estruturas sistêmicas do processo de racionalização comunicativa das estruturas do mundo da vida¹⁸. O resultado deste processo não consistiu numa dupla forma de diferenciação, tal como supõem as teorias dualistas da diferenciação entre Estado e sociedade, mas sim numa forma múltipla de diferenciação:

De um lado, surgem estruturas sistêmicas econômicas e administrativas que não só se diferenciam do mundo da vida, mas se diferenciam entre si. O subsistema econômico se organiza em torno da lógica estratégica do intercâmbio que permite a comunicação através do código positivo da recompensa. O subsistema administrativo se organiza em torno da lógica estratégica do poder, que permite a comunicação através do código negativo da sanção. Ao longo das estruturas sistêmicas e estabelecendo uma relação distinta com cada uma delas, situa-se o campo da interação social, organizado em torno da ideia de um consenso normativo gerado a partir das estruturas da ação comunicativa. (HABERMAS, 2011, p. 72).

A análise habermasiana apresenta, assim, uma imagem multifacetária das sociedades modernas, onde as relações entre si de dois subsistemas que operam a partir de lógicas diferentes e a relação entre cada um dos subsistemas e o mundo da vida constituem o ponto focal para a elaboração de um diagnóstico das sociedades contemporâneas (AVRITZER, 1994).

Desta maneira, a teoria habermasiana não sustenta, tal como a teoria marxista, que a diferenciação social se constitua em um problema em si, ela tampouco se dispõe a aceitar a mercantilização e a burocratização dos domínios da interação social. Pelo contrário, ela sustenta a existência de uma indissociável tensão entre Estado e mercado, por um lado, e as estruturas interativas do mundo da vida, por outro. Estas últimas, ao se

¹⁸ O mundo da vida compreende três elementos estruturais: a cultura, a sociedade e a personalidade. O primeiro é entendido por Habermas como o acervo de saberes acumulado historicamente, em que os participantes da comunicação se abastecem de interpretações para entender algo do mundo. O segundo é concebido como um sistema composto por ordenações legítimas, mediante as quais os participantes dos processos interativos regulam sua forma de participação e pertencimento a grupos sociais e instituições. Já o terceiro, caracterizado pela personalidade, é traduzido pela competência nos processos que possibilitam a um sujeito ter linguagem e ação, que o habilitam a fazer parte de processos de entendimento e compartilhamento de signos, além de afirmar neles sua própria identidade (HABERMAS, 2011).

organizarem em movimentos sociais, fundam a democracia, que, para Habermas, não é nada mais que a institucionalização no sistema político das sociedades modernas dos princípios normativos da racionalidade comunicativa (AVRITZER, 1994).

Segundo Habermas (1995),

para a prática da autodeterminação cidadã, supõe-se uma base de sociedade civil autônoma, independente tanto da administração pública como do intercâmbio privado, que protegeria a comunicação política da absorção pelo aparato estatal ou da assimilação à estrutura do mercado. A principal característica desta sociedade civil moderna, não equivalente ao Estado nem ao mercado, está na condição de autonomia dos indivíduos, capazes de criar associações voluntárias a partir da identificação de projetos comuns de vida, tudo isso viabilizado pela ação comunicativa. (HABERMAS, 1995, p. 12).

Habermas (1997) salienta que o significado atual de sociedade civil não é mais aquele que a identificava com a “sociedade burguesa” liberal ou que coincidia com a economia e o mercado. Segundo o autor, o conceito hoje adquiriu “outra característica: a formação de um núcleo institucional que não se caracteriza pelos atributos econômicos nem pelos estatais e que, por sua vez, ampara as condições sociais para o surgimento de esferas públicas” (HABERMAS, 1997, p. 98). Porém, o próprio Habermas indaga em que medida a esfera pública oferece possibilidades de membros da sociedade civil mudarem valores e tópicos e terem uma visão crítica dos temas e razões canalizados do exterior (TEIXEIRA, 2001), este também um questionamento desta tese.

O conceito proposto por Cohen e Arato (1992) sistematiza a construção teórica do conceito de sociedade civil de modo a lhe atribuir o papel central de transformação social. Segundo esses autores, “velhos paradigmas hegemônicos se desintegraram, tanto quanto as certezas e garantias que eles ofereciam” (COHEN; ARATO, 1992, p. 01). Para eles, a sociedade civil pode ser vista como um conjunto de organizações voluntárias que reúne pessoas fora dos marcos do Estado e do mercado. Assim, tais autores também rechaçam a tendência reducionista da corrente marxista de identificar os interesses e as relações de classe como chaves para a compreensão das formas contemporâneas de ação coletiva:

O notável êxito histórico da recuperação do conceito, da qual tive a felicidade de participar, deveu-se ao fato de que ele prenunciava uma nova estratégia dualista, radical, reformista ou revolucionária, de transformação da ditadura, observada primeiramente no Leste Europeu e, logo depois, na América Latina, para a qual convergiu e ofereceu os elementos de uma compreensão intelectual. Essa estratégia baseava-se na organização autônoma da sociedade, na reconstrução de laços sociais fora do Estado autoritário e na concepção de uma esfera pública independente e separada de toda

forma de comunicação oficial, estatal ou controlada pelos partidos. Utilizado nesse contexto, o conceito de sociedade civil tornou-se um ponto de referência, primeiro na Polônia, em determinado momento na França, e mais tarde (provavelmente por influência de intelectuais franceses) no Brasil. (ARATO, 1995, p. 02).

Os autores afirmam, assim, o papel político e público da sociedade civil, de modo que os atores interagem entre si e em relação ao Estado e à sociedade política. Dessa forma, a participação constitui-se de “ações organizadas e planejadas ou, às vezes, espontâneas, numa relação contraditória entre os diversos atores e cristalizando-se em determinados espaços públicos” (COHEN; ARATO, 1992, p. 07).

Cohen (2003) atenta para o fato de o conceito de sociedade civil englobar um campo de organizações altamente diversificado, incluindo desde empreendimentos cívicos, associações voluntárias e organizações sem fins lucrativos até redes mundiais, organizações não-governamentais, grupos de defesa dos direitos humanos e movimentos sociais transnacionais. Nesse sentido, a autora problematiza a suposta virtuosidade dada à categoria “sociedade civil” e ao discurso que a define como “fonte principal da solidariedade e da integração social” (COHEN, 2003, p. 419). Entretanto, a separação dicotômica entre sociedade e Estado permanece presente. Em suas palavras,

Entendo a sociedade civil como uma esfera de interação social diferenciada da economia e do Estado, composta de três parâmetros analiticamente distintos: pluralidade, publicidade e privacidade. A moderna sociedade civil ‘autônoma’ nasceu de processos de constituição e mobilização independente. (COHEN, 2003, p. 422).

Para garantir as condições de autonomia, o modelo teórico proposto por Cohen e Arato (1992) sustenta que a autolimitação entre as esferas sociais é necessária. Assim, a autonomia, característica central da sociedade civil moderna, só poderia ser mantida por uma “profilática separação entre as esferas sociais” (COHEN, 2003, p. 424). Ademais, o modelo tripartite (sociedade, Estado e mercado), além de garantir a manutenção da autonomia, pensada como garantia da não dominação da sociedade civil pelo Estado em regimes autoritários, também teve ressonância entre aqueles preocupados com o processo de transferência de responsabilidades sociais do Estado para a sociedade civil, advindos das políticas neoliberais.

Portanto, como os atores da sociedade civil não buscam o poder do Estado nem desejam substituir as funções de produção do mercado, tornam-se menos suscetíveis aos valores norteadores de ambos e mais propícios para o surgimento de valores independentes e, em certos casos, até antagônicos aos da lógica do poder e do dinheiro (AVRITZER; COSTA, 2004). Nesse sentido, a forma de atuação da sociedade civil

deve ser sempre autônoma e buscar a influência por meio da participação em associações e em movimentos e por meio da mídia.

Cohen e Arato (2001) sugerem que a sociedade civil agiria sobre as instituições intermediárias nos campos do sistema político e do sistema econômico. Com relação à sociedade política, as instituições intermediárias seriam todos os instrumentos da democracia representativa, como partidos, parlamentos e, inclusive, instâncias locais e/ou regionais abertas à participação direta. A respeito da sociedade econômica, os autores indicam que a institucionalização de mecanismos de negociação coletiva, de conselhos de representação dos trabalhadores e de outras formas existentes pode funcionar como intermediária entre as ideias que emergem da sociedade civil e a realidade do mercado.

Anuindo com a acepção contemporânea de Habermas e de Cohen e Arato, entende-se, nessa tese, que, para que a sociedade civil expresse a diversidade dos sujeitos sociais, seus atores necessitam da interdependência com os dois outros elementos constitutivos da sociedade: o Estado e o mercado, da mesma maneira que as democracias representativa, participativa e deliberativa complementam-se. Isso não significa que o papel da sociedade civil “é o de se colocar em lugar da sociedade política representativa faltante (o governo)” (COHEN, 2003, p. 433), mas que ela tem um papel fundamental na elaboração conjunta de políticas públicas plurais e inclusivas, inclusive as ambientais.

Estes três atores, cada um com suas características e necessidades, completam-se e interligam-se. A prática do diálogo entre os que pensam de forma diversa promove um convívio em sociedade, construindo, dessa maneira, a plena democracia.

2.1.1.2 Os contornos entre Estado, sociedade civil e mercado no Brasil

No Brasil, os contornos entre Estado, sociedade civil e mercado são marcadamente entrelaçados (CARVALHO, 2003), porém, não em uma perspectiva ética e interdependente. Os intérpretes da sociedade brasileira (FREYRE, 2001; SANTOS, 1979; CARVALHO, 2003; FAORO, 1998; HOLANDA, 1995) identificaram, cada um a sua maneira, o descompasso de nossa formação em relação ao exemplo europeu. As

instituições, sociedade e economia do país não corresponderiam à formação moderna caracterizada por limites claros entre as esferas e por funções específicas e exclusivas.

Segundo Avritzer (2012a), ao longo do século XIX, “o conceito de sociedade civil não pôde ser utilizado para além dos limites dos países do Atlântico Norte porque os processos sociais que expressavam pertenciam exclusivamente àqueles” (AVRITZER, 2012a, p. 95). No caso do Brasil, as primeiras diferenciações modernas entre a economia doméstica e a esfera privada não tiveram lugar no mesmo período, com a grande propriedade rural servindo de local para o exercício da dominação econômica e política. O conceito a uma situação de pouca diferenciação entre o privado e o público não era aplicável até, pelo menos, o início do século XX.

O Brasil do início do século XIX ainda passava por um processo político privatista (FREYRE, 2001) no qual a grande propriedade rural era o lugar de realização das atividades públicas. Esse processo resultou em uma esfera privada desproporcionalmente grande e a possibilidade sempre aberta de estender as relações pessoais para o campo político. Nenhum processo de diferenciação social que conduzisse a uma ideia de separação entre grandes interesses privados e o Estado poderia ter surgido nesta situação (AVRITZER, 2012a).

Assim, do ponto de vista da formação política, o Brasil é marcado pelo mandonismo desde as relações privadas até as públicas (SANTOS, 1979; CARVALHO, 2003; FAORO, 1998). Não se teria, desde o início, as bases para a formação de um terreno que permitisse o surgimento de uma sociedade civil moderna. Primeiramente, pela ausência de separação entre público e privado e, posteriormente, pela imbricação entre a esfera política e a esfera econômica do mercado. Até aqui, a ausência da autolimitação entre as esferas sociais é aspecto que sugere a ausência, também, de uma sociedade civil.

Outro momento histórico e analítico que merece ser destacado é aquele que compreende o início da construção de nossos direitos até o processo de redemocratização. Nesse sentido, analisou Santos (1979) que o Brasil teria uma “cidadania regulada”, marcada pela limitação da autonomia da sociedade civil e pela regulação do acesso aos direitos pelo próprio Estado, ele próprio o “fabricante” das demandas sociais.

Distintamente do observado em outros países, em contraponto ao predomínio de abordagens que reduziam o Estado e suas políticas a uma “emanação” de demandas e interesses de atores sociais e/ou do mercado, no Brasil predominaram perspectivas que

conferiam uma primazia ao Estado enquanto ator protagonista na estruturação da vida social e/ou do seu desenvolvimento (MOURA; SILVA, 2008).

Na análise das sociedades civis brasileiras, Avritzer (1994) tem como pressuposto a distinção entre modernidade e modernização. O autor entende como sociedade civil a combinação entre formas sociais modernas ocidentais (modernidade) e instituições de implementação fora dos centros de origem (modernização). Assim, a sociedade civil moderna surge dos processos de diferenciação social, sistema legal e mecanismos de publicidade, estruturas intermediárias capazes de produzir solidariedade social.

No processo de inovação social brasileiro, na década de 1970, “modernização e modernidade foram consideradas sinônimos e a implementação de formas impessoais de atividade econômica foi associada à criação de uma sociedade moderna” (AVRITZER, 1994, p. 26). Na alternância entre populismo e autoritarismo, o Estado brasileiro constituiu seletivamente os atores sociais beneficiados pelo processo de modernização econômica e definiu as formas de ação em nível da economia e da política, recorrendo com frequência à prática intervencionista nos sindicatos, partidos e associações civis. Deste modo, houve a falta de formas organizativas de ação para discutir e contestar a forma de modernização realizada pelo Estado (LOEBEL, 2007).

Carvalho (2003) corrobora com esse pensamento, sinalizando que, até a redemocratização, o que havia no Brasil era a “estadania”, “gerada pela inversão na arquitetura dos direitos que ofereceu bens sociais sem garantir um ambiente no qual tais demandas pudessem ser desenhadas pela própria sociedade” (CARVALHO, 2003, p. 97). Este aspecto envolveu o enfraquecimento da cidadania e a desarticulação da sociedade pelo Estado, eliminando esferas de mediação representativas, desmobilizando a sociedade civil e minando sua autonomia. Tal peculiaridade foi rompida, em grande parte, com o processo de transição democrática e coroado com a Constituição de 1988, que garantiu vários mecanismos de participação e controle social.

Atores sociais tradicionalmente marginalizados da cena política passam não apenas a ocupar o “palco”, mas, principalmente, são objeto de uma ressignificação a partir de modelos interpretativos que os valorizam e põe-os como protagonistas da mudança de um país caracterizado por profundas desigualdades e dominações.

Essa ressignificação, característica da literatura sobre movimentos sociais produzida no período, foi marcada por uma radicalização da distância entre Estado e atores da sociedade – que, no limite, passou a ser tratada como uma relação de

contradição –, a qual levou a um tratamento dicotômico e substancialista desses dois polos. De acordo com Moura & Silva (2008), dicotômico na medida em que a visão de uma sociedade forjada por um Estado “todo-poderoso” foi substituída pela visão de uma sociedade que, “de costas para o Estado”, auto organizava-se de maneira espontânea e autônoma; substancialista pelo fato de que o Estado e a sociedade civil (em que surgiu do processo de auto-organização social) não só se constituem e operam de maneira não-relacional como ainda são dotados de um conjunto de qualidades que passam a ser tomadas como inerente às suas “naturezas”.

Por outro lado, no entanto, tal visão encobriu a complexidade e heterogeneidade do Estado e da sociedade civil, além dos profundos vínculos e interdependências existentes desse tecido associativo. Tais limitações tenderam a reproduzir-se no modelo de interpretação predominante nas reflexões sobre a sociedade civil, nos anos 1990, uma vez que esse modelo partia do pressuposto da necessidade de uma separação entre a sociedade civil que surgia e os atores e instituições do sistema político-administrativo e do mercado:

Assim, apreendida como solidária, orientada para o interesse geral, originada da associação espontânea, dentre outras características, a sociedade civil passou a ser o foco das propostas e das análises de arranjos institucionais participativos que marcaram a redemocratização brasileira (MOURA; SILVA, 2008, p. 12).

Moura & Silva (2008) pontuam um dualismo que marca grande parte da literatura brasileira, a qual procura estudar os processos participativos – sociedade civil *versus* Estado – e que não consegue dar conta de uma relação que é constitutiva de ambos os “polos” e, em muitos aspectos, dos limites fluidos e imprecisos que os separam. Para os autores, essa literatura encontra-se fragilizada para identificar e analisar a permeabilidade intrínseca à sociedade civil e ao Estado, como também as relações entre atores sociais e atores e instituições político-administrativas.

Nos últimos anos, buscando superar essas limitações analíticas da perspectiva dominante na literatura brasileira voltada ao estudo das experiências de participação e de representação institucional da sociedade civil, pesquisadores (DAGNINO, 2002; LAVALLE, 2003) vêm buscando modelos teórico-metodológicos mais adequados à complexidade da sociedade civil e de suas relações com o campo político-institucional.

Assim, durante a democratização brasileira, a sociedade civil brasileira foi, então, entendida como sendo um conceito capaz de diferenciar os novos atores sociais emergentes tanto do mercado, aqui entendido como os interesses econômicos privados

associados ao regime autoritário, como do Estado. No entanto, uma importante ressalva permaneceu no uso do conceito com o avanço da democratização no Brasil - as diferentes formas de relação entre a sociedade civil e o Estado, conforme exposta por Dagnino:

Na medida em que postulou a ideia de autonomia social, o conceito de sociedade civil incorporou uma dimensão do debate internacional, mas também envolveu fortes elementos locais. Ele incorporou todos os tipos de movimentos sociais na dimensão autônoma da sociedade civil e, até mesmo, uma ideia geral de autonomia que vinha do próprio sindicalismo. Esta dimensão de autonomia mostrou-se muito forte durante o autoritarismo e influenciou um conjunto de movimentos, entre os quais cabe destacar o associativismo comunitário, o movimento de saúde, o movimento da reforma urbana e quase todos os movimentos com a presença de ativistas da igreja católica. Mas a verdade é que este movimento pela autonomia social não sobreviveu à democracia com a mesma concepção com que surgiu (DAGNINO, 2002, p. 54).

Desta forma, uma segunda fase tanto da prática democrática quanto da teoria da sociedade civil surgiu em meados dos anos noventa do século XX e colocou a questão da interdependência entre a sociedade civil e o Estado. No caso brasileiro, a interdependência foi motivada pela sua associação com o aprofundamento democrático. Os atores da sociedade civil superaram uma fase de demarcação de espaço com o Estado e começaram a interagir em conselhos de políticas, bem como em projetos específicos que envolvem a implementação de políticas públicas (AVRITZER, 2012a).

No entanto, Nogueira (1994) observa que, no Brasil, nos anos recentes, haveria uma supervalorização do papel da sociedade civil, apostando-se muito no seu fortalecimento, inclusive com uma visão equivocada de tentar substituir-se o Estado por ela, deixando-se de lado a preocupação em torno da democratização das instituições políticas:

Apesar das limitações e ambiguidades do processo de emergência dos atores sociais na cena política, utilizá-los não significa minimizar ou desconsiderar o papel das instituições políticas, mas, ao contrário, fortalece-as. A ação da própria sociedade civil em relação à reestruturação institucional funda-se no próprio suporte institucional, garantido pelos direitos fundamentais da Constituição. A sociedade civil não pode assumir responsabilidades que são do Estado, mas deve exercer uma função política sobre o estado e o sistema político para atender às necessidades do conjunto dessa sociedade. (NOGUEIRA, 1994, p. 32).

Na medida em que a existência de uma efetiva democracia depende da articulação entre a esfera político-institucional e a esfera societária, por meio da mediação da esfera pública na qual demandas, interesses e problemas sociais

conseguem expressar-se e, de alguma forma, orientar a atuação dos agentes e instituições político-administrativas, torna-se imprescindível a existência de atores sociais capazes de organização e atuação autônomas. Como destaca Costa,

A sociedade civil, com seu conjunto de associações voluntárias, independentes do sistema econômico e político-administrativo, absorve, condensa e conduz de maneira amplificada para a esfera pública os problemas emergentes nas esferas privadas, no mundo da vida. (COSTA, 2003, p. 44).

Como mencionado anteriormente, na medida em que Estado, sociedade civil e mercado se relacionam e estabelecem vínculos, há o aprofundamento da democracia. Nesse sentido, o conceito de “instituições participativas” e “instituições híbridas” são exemplares e a realização de espaços democráticos e deliberativos como conselhos, conferências e audiências tem grande importância.

Deste modo, diversos autores enfatizam a necessidade de aprofundar a democracia aumentando a presença da sociedade civil em formas alternativas de representação, principalmente por meio da criação de espaços em que ela possa se manifestar (AVRITZER, 1994; 2003; COSTA, 1997; GOHN, 1991; SANTOS, 2002). A representação bem feita das demandas da sociedade é de suma importância para a efetividade da participação social nas políticas públicas, tema tratado a seguir.

2.1.2 Representação: entre a legitimidade e a pluralidade da participação

Embora afirmar que a participação dos cidadãos seja um componente fundamental de uma forma democrática de governo seja praticamente uma obviedade, existem diversos aspectos que devem ser considerados (JACOBI, 2005). Conforme argumenta Robert Dahl (2001, p. 125), “quanto mais cidadãos uma unidade democrática contém, menos esses cidadãos podem participar diretamente das decisões do governo e mais eles têm de delegar a outros essa autoridade”. Desta forma, um problema clássico apontado da teoria política é o de “tratar o conflito entre representação e participação” (TEIXEIRA, 2001, p. 44).

Urbinati (2006) argumenta que a emergência dos cidadãos como agentes políticos ativos não se limitou a renovar instituições e categorias antigas. No momento

em que as eleições se tornaram um requerimento solene e indispensável de legitimidade política e formação de magistraturas, Estado e sociedade não puderam mais ser desligados e o traçado das fronteiras separando – e conectando – suas esferas de ação tornou-se uma questão persistente de reajuste e negociação. A representação, desta forma, espelha esta tensão, porque ela reflete não simplesmente ideias e opiniões, mas ideias e opiniões a respeito das visões dos cidadãos acerca da relação entre a sociedade e o Estado.

A concepção teórica da representação encontra em Thomas Hobbes (1588-1679) um dos seus primeiros defensores (ALMEIDA, 2004; ALMEIDA, 2013). Pode-se considerá-lo o teórico da representação. Apesar de sua concepção ser apontada por muitos estudiosos como a justificadora do absolutismo monárquico, é nela que se encontram notas relevantes para a teoria da representação (ALMEIDA, 2013).

Hobbes (1997) define representação como o “ato de agir no lugar do outro como agente autorizado, no caso o soberano monarca” (HOBBS, 1997, p. 37). Instituído por contrato social entre os homens, com o objetivo de assegurar a paz e a defesa do bem comum num estado de natureza violento e de guerra de todos contra todos, o soberano, em Hobbes, deve ser investido de poder absoluto. Ele seria o portador, ao mesmo tempo, da vontade de todos e da sua própria vontade, fazendo com que o interesse privado e o público se aproximassem. Esse arranjo absolutista é possível no pensamento de Hobbes, pois não são os indivíduos particulares, autores da autorização, que são objeto da representação, mas uma pessoa fictícia – o Estado.

As formulações de Hobbes vão ao encontro da teoria da representação política apresentada pelos defensores da causa parlamentar na Inglaterra do século XVII, momento em que o Parlamento deixa de ser visto como instrumento de autoridade real ou de representação do rei para as pessoas, ou seja, uma representação perante o poder, para buscar sua legitimidade como representante do poder. A tradição de corpos representativos locais e a prática de petições coletivas forneceu aos parlamentares o ambiente de um aparente dever de se referir aos seus constituintes antes de tomar decisões. Porém, na visão de Almeida (2011), existe uma diferença entre os parlamentaristas e Hobbes quanto à concepção de quem poderia congrega os interesses dos representados e de qual seria a relação de representação estabelecida entre as partes. Enquanto para os primeiros era fundamental a cooperação entre o rei e o Parlamento, bem como o senso de obrigação para com os representados, para Hobbes, o poder absoluto deveria ser o fundamento da soberania.

Na sua aproximação mais democrática do século XIX, a autorização para que se representasse o cidadão envolveria um maior número da população, por meio da extensão do sufrágio, o qual permitiu que o privado se apropriasse do público e se enunciasse de forma generalizada. A eleição, assim, mescla dois princípios: o de justificação (remetendo à vontade geral do povo nas urnas e, nesse sentido, mantém na origem do regime democrático o desejo de expressar a unanimidade e a generalidade), e uma técnica de decisão (a regra da maioria, que é uma condição de estabelecimento do regime, em que a maior quantidade vale pela totalidade) (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006).

De acordo com Almeida (2014), apesar de contemporaneamente discutida na literatura, a representação política ficou reservada às tendências pluralistas e institucionalistas que reduziram o debate ao tema do governo representativo e à lógica da representação do Estado. Porém, para Bezerra (2008), a democracia representativa não conseguiu resolver o problema da distância entre representantes e representados, entre os atores políticos institucionalizados e a sociedade civil. A apatia e a distância entre eles permanecem na lista das ameaças constantes à perenidade da democracia.

Pitkin (2006) tem um papel fundamental na defesa de uma teoria da representação que recupera a ideia de representatividade e a necessidade de atenção aos interesses dos representados. Para a autora,

A representação é uma atividade substantiva, que precisa ser avaliada a partir da capacidade dos representantes agirem de uma forma que promova os interesses dos representados e desses terem os meios para garantir que seus representantes prestem contas de suas ações. (PITKIN, 2006, p. 22).

Todavia, uma das ambiguidades do seu pensamento é a dificuldade de conciliar a ideia de controle e responsabilidade aos interesses do representado com a independência do representante. Para Almeida (2011), ao se fixar neste paradoxo, Pitkin parece apontar para a necessidade de uma existência prévia ou realidade que precisa ser rerepresentada, ao mesmo tempo em que reconhece o aspecto transformador da representação e o papel ativo do representante. O modelo dominante que organiza as democracias contemporâneas, o qual insere o Legislativo e os partidos de massa como *locus* privilegiado da representação, acaba sendo a opção da autora para democratização da representação. A representatividade, para Pitkin (2006), realiza-se institucionalmente por meio dos mecanismos do governo representativo.

Porém, a crescente insatisfação com a democracia representativa e a percepção de sua incapacidade de tornar presente um povo complexo e plural têm dado vazão a reações da sociedade no sentido de se reinserirem no processo político, por meio de organizações não governamentais, movimentos sociais e associações diversas (ALMEIDA, 2011).

Deste modo, também o princípio D do discurso¹⁹, segundo o qual “são válidas as normas de ação às quais **todos** os possíveis atingidos poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais” (Habermas, 1997, p. 142, grifo nosso) não se realiza nesta sociedade mais complexa. Apesar de o bem comum emergir do assentimento da pluralidade de atores participantes, quando se olha para os espaços de expressão da sociedade civil, nem todas as pessoas afetadas pelas decisões estão envolvidas na sua produção e deliberação, o que impõe desafios também às concepções clássicas da democracia deliberativa sobre a legitimidade das discussões na esfera pública (ALMEIDA, 2013). Assim, pessoas são sempre atingidas de alguma maneira pelas decisões ou discursos proferidos pelos seus representantes nos espaços participativos.

No Brasil, as instituições participativas como as conferências, conselhos e audiências públicas são uma maneira inovadora de efetivar a participação nacional em sociedades complexas e plurais. A presença de etapas preparatórias e de um processo escalonado – municipal, regional e estadual – são algumas das características que viabilizam a participação nacional. Tal dinâmica possibilita a construção coletiva de diretrizes nacionais para uma determinada política pública a partir da interação de atores sociais e governamentais, com distintas experiências participativas, temáticas e de gestão.

Contudo, ao apontar para novas formas de representação, que se desenvolvem em diferentes níveis e domínios da política não eleitoral, os estudos desafiam a compreensão tradicional da representação política que a associa com os princípios de autorização, igualdade matemática (um homem, um voto) e monopólio territorial (AVRITZER, 2007), típicos da democracia representativa. Este novo foco, levando em conta as novas formas de participação social, está sendo concentrado em como a

¹⁹ De acordo com Habermas (1997), o princípio D do discurso explica o ponto de vista sob o qual é possível fundamentar imparcialmente uma norma de ação, haja vista que está fundado em condições simétricas de reconhecimento de formas de vida estruturadas comunicativamente. Logo, o resultado de um processo deliberativo entre atores da sociedade civil seria legítimo por incluir todos os afetados na produção das normas. A validade da democracia está relacionada ao processo de argumentação entre indivíduos que se reconhecem como iguais na utilização da linguagem.

representação pode ser considerada legítima, bem como na sua capacidade de incluir a maior pluralidade de atores sociais possível (AVRITZER, 2007; ALMEIDA, 2011; ALMEIDA, 2013).

2.1.2.1 A legitimidade representativa

A presença do consentimento da representação como fonte da legitimidade do poder político é tema central no debate moderno sobre representação política desde Hobbes, de acordo com Almeida (2013). Porém, foi com o advento do sufrágio universal, no século XIX, que a base do consentimento e da delegação dos representantes foi ampliada, promovendo o encontro entre representação e democracia.

Como visto no capítulo 1, a concepção do governo representativo como expressão da vontade soberana do povo por meio da assembleia e de suas leis, difundida pela teoria democrática representativa, traz consigo contradições que limitam a compreensão da representação política na atualidade, bem como as propostas de enfrentamento de seus principais problemas. Esse pensamento é atestado por Almeida (2011):

A crise de legitimidade nas democracias contemporâneas aponta para a necessidade de superação diante das dificuldades em responder às demandas de liberdade e igualdade. As alternativas teóricas que se propõem a democratizar o funcionamento da representação política, por meio da inclusão de grupos na política e/ou da representação de interesses corporativos, recolocam a importância da expressão da soberania individual para além do momento eleitoral. A teoria democrática participativa abre esse debate político ao recolocar a importância da participação ampliada da sociedade em diferentes níveis e espaços, discutindo diretamente com os problemas do governo representativo, no que concerne à apatia do cidadão e ao seu descontentamento com as instituições. Não obstante o avanço em relação à retomada do político pelo social, a corrente participacionista carece de propostas no campo da conciliação entre sociedade e aparelho do Estado. (ALMEIDA, 2011, p. 93).

Ainda segundo Almeida (2011), esse movimento será feito pela teoria deliberativa, a qual propõe questões importantes do ponto de vista da compatibilização entre participação e complexidade da administração estatal, enfatizando menos a abertura de possibilidades de participação do cidadão e suas virtudes de educação cívica

e mais a qualidade do debate e das discussões na esfera pública. Desta maneira, a discussão dos deliberacionistas sobre a legitimidade democrática é um ponto de inflexão importante na contemporaneidade, na medida em que oferece elementos para se repensar o relacionamento entre Estado e sociedade e a concepção de democracia:

Desse modo, a democracia não se resume a um método para se chegar a decisões políticas, conforme definição schumpeteriana, mas é associada a uma ideia normativa ampla, na qual o valor moral igual dos indivíduos e a inclusão igualitária na esfera pública são ideais a serem perseguidos. (ALMEIDA, 2011, p. 105-106).

Para a teoria deliberativa, a legitimidade democrática é uma qualidade do processo de discussão e decisão, não um atributo exclusivo do voto. O ponto central dos deliberacionistas, que pode contribuir para se pensar a pluralização dos espaços e atores que exercem representação política, diz respeito à mudança na concepção do que constitui uma decisão legítima (ALMEIDA, 2011).

O interesse legítimo não surge de uma técnica agregativa de contar todos igualmente, mas do processo de discussão, ao propor recapturar o forte ideal democrático, segundo o qual o governo deve encarnar a vontade do povo, formada por meio da razão pública dos cidadãos. Deste modo, os deliberacionistas propõem-se a valorizar o processo comunicativo de opinião e formação da vontade que precede o voto, entendendo que o voto em si não resolve os problemas de preferências diversas e não concede a todos direitos iguais de fala em sociedades complexas (BOHMAN, 1996). A ideia é que o debate em fóruns públicos ajuda na formação e mudança de preferências das pessoas, levando o indivíduo a agir de forma mais cooperativa, reflexiva e respeitosa a diferentes visões.

Assim, a força legitimadora da política deliberativa depende da estrutura discursiva de formação da opinião e da vontade (HABERMAS, 1997). Nas palavras de Chambers (2009, p. 241), é “a mudança de uma teoria democrática centrada no voto para outra centrada na fala”.

Respalando esse pensamento, Cohen (2009) argumenta que em uma participação e deliberação justas e legítimas

[...] as partes são formal e substantivamente iguais. Elas são formalmente iguais uma vez que as regras que regulam o processo não fazem distinção entre indivíduos. Todos aqueles que possuem capacidades deliberativas possuem igual *status* em cada estágio do processo deliberativo. Cada um pode inserir questões na agenda, propor soluções e oferecer razões para sustentar ou criticar suas propostas. E cada um tem voz igual na decisão. (COHEN, 2009, p. 93).

Dessa forma, os participantes são substantivamente iguais uma vez que a distribuição existente de recursos e poder não determina suas chances de contribuir para a deliberação, essa distribuição não tem poder autoritário em sua deliberação.

Benhabib igualmente pensa que a legitimidade nas sociedades democráticas complexas precisa ser entendida como “o resultado da deliberação pública livre e isenta de constrangimentos a respeito de tudo aquilo que se relaciona a questões de interesse comum” (BENHABIB, 2009, p. 110).

Almeida (2014) conclui ao dizer que

A ideia de que a legitimidade é um processo, ou seja, não está dada, mas é contingencialmente buscada na qualidade do processo representativo, lança nova perspectiva para as análises empíricas sobre as formas de se estabelecer a prestação de contas e a responsividade. Nessa direção, a legitimidade é sempre precária, permanentemente questionada, dependente da percepção social da ação e do comportamento das instituições. (ALMEIDA, 2014, p. 102-103).

Quanto à discussão sobre legitimidade, este é um ideal regulatório, não um ponto fixo em uma escala. Nesse sentido, importa falar dos processos de legitimação, nos quais a legitimidade é construída ao longo do tempo por meio do exame crítico da ação política.

Dessa forma, um procedimento legítimo deve oferecer não apenas oportunidade formalmente igual de influenciar as decisões coletivas (por meio do voto ou de debates), mas também deve proporcionar aos cidadãos boas razões para acreditar que seu *status* igual, como pessoa autônoma, está sendo respeitado. Além disso, a qualidade do que se fala, por meio do conhecimento de seus representantes, é outro fator que deve ser considerado na discussão de uma representatividade considerada legítima.

Assim, contemporaneamente, uma decisão legítima não é mais associada apenas à agregação dos interesses, mas ao processo por meio do qual se chegou à determinada decisão coletiva. Ao incluir no repertório da legitimidade democrática a possibilidade da sociedade não apenas influenciar nas decisões administrativas, mas decidir conjuntamente, outro ponto passa a ser discutido: como a representação pode ser a mais plural possível, discutido no próximo sub-tópico.

2.1.2.2 Inclusão da pluralidade social

A representação sempre foi vista como a atividade exercida pelos políticos profissionais, por partidos políticos e por todos aqueles que estão mais envolvidos com as grandes disputas de poder, e não por pessoas que, integrando organizações da sociedade civil, exercem mandatos como representantes em espaços de participação na gestão pública.

Na atualidade, a constatação de que a institucionalização da representação não garante a representatividade, ou seja, a vontade ou interesse dos representados, vem levando alguns autores a destacar os “limites da representação eleitoral para inclusão da pluralidade” (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p. 54). Para estes autores, a solução para a representatividade visa superar a concepção monista de legitimidade, com foco na autorização de todos, reavivando a pluralidade das formas de representar e ser representado, exercidas fora da dimensão eleitoral.

Corroborando com esse ponto de vista, Almeida (2013) analisa que

A literatura participacionista e deliberacionista avançou nas últimas décadas a respeito do papel da sociedade civil na produção de decisões mais plurais e democráticas. Todavia, o foco na participação de todos ou em uma esfera pública aberta e inclusiva desviou o olhar das desigualdades participativas, no que se refere à inclusão dos distintos indivíduos no processo participativo e deliberativo. Embora a teoria deliberativa tenha se distanciado da defesa da participação em termos numéricos e apostado na qualidade discursiva e na formação autônoma das preferências, ela não explica porque aqueles que não participam de um processo deliberativo deveriam considerá-lo legítimo. (ALMEIDA, 2013, p. 178).

De acordo com Almeida (2013), a literatura que repensa a representação política à luz desse novo contexto aponta para alguns elementos que poderiam conferir legitimidade a essas experiências, os quais implicam na revisão de dois princípios norteadores da representação política moderna: a igualdade matemática e o princípio autorizativo.

Diante dos limites da igualdade matemática do voto ou da igualdade de direitos de cidadania liberais, os argumentos sustentam a necessidade de incluir grupos sistematicamente ausentes das esferas políticas e representativas, a partir da diversidade dos grupos sociais, e de adotar políticas de reconhecimento de diferenças culturais e de redistribuição de bens materiais. Trata-se de mudar a percepção arraigada de que a

chave da boa representação política está no programa e nas ideias compartilhadas entre representantes e representados, sem qualquer referência à identidade dos representantes (ALMEIDA, 2013).

No que tange o princípio autorizativo, Almeida (2013) constata que, embora o processo autorizativo seja central para a legitimidade do poder político, a representação não pode se restringir a este aspecto, correndo o risco de anular qualquer possibilidade de avaliação da representatividade da sociedade civil. A autorização derivada dos atores da sociedade civil não está mais baseada somente no pressuposto da igualdade matemática, mas em uma igualdade que se volta para a consideração das diversas manifestações da sociedade, discursos, preferências e interesses não expressos pela via eleitoral.

Ao abrir espaço para o papel das identidades dos representantes, Young (2006) apresenta, ao lado da representação de interesses, a noção de representação de perspectivas sociais. As perspectivas sociais são definidas como “o ponto de vista que membros de um grupo têm sobre processos sociais por causa de sua posição neles” (YOUNG, 2006, p. 147). Esta noção permite a defesa da representação descritiva, pois atrela a representatividade à existência de determinadas características e experiências compartilhadas e não à defesa de um interesse específico. Dryzek (2010) argumenta que reunir os diferentes pontos de vista ou discursos, mesmo aqueles que poucos ou mesmo ninguém defende, é crucial não apenas para encontrar soluções, mas também para definir quais são os problemas.

Para Almeida (2013), outro argumento a favor de formas diferenciadas de inclusão e representação aponta para a legitimidade de associações que defendem ideias e discursos a partir da identificação com a situação vivida por outros indivíduos. O que as organizações da sociedade civil, movimentos sociais e indivíduos estão representando é um discurso sobre direitos ou temas e não um conjunto específico de pessoas. Na medida em que uma ampla gama de discursos se faz representada, os sujeitos se veriam contemplados, inclusive, em seus dilemas e tensões, tirando o peso da legitimidade deliberativa, que pressupõe que todos devem estar envolvidos.

Souza e Lima (2011) ressaltam que algo que se deve levar em consideração é que, nem sempre, a inclusão de atores representantes de todos os projetos políticos existentes no debate público é desejável para o desenvolvimento de determinada política. Políticas que tratam de temas delicados e que são marginalizados em um campo de prioridades da agenda pública podem pedir um espaço com um perfil de

participantes sensível ao tema e que possa contribuir para o seu desenvolvimento, chamado de “diversidade homogênea”. Deixar essa política ser discutida por pessoas avessas ao tema poderia minar a capacidade de construção da política. Com isso, os autores não afirmam que determinados atores devam ser excluídos do debate, mas sim que determinadas políticas que não são vistas como prioritárias pelos grandes tomadores de decisão podem precisar de espaços em que a discussão se dê sem a possibilidade de negação da importância da política. Nesse sentido, as prioridades governamentais não se restringirão ao que determinado governo se propõe a fazer, ou seja, ao que está explícito em seu plano de governo, mas incluem também aquilo que é esperado de um bom governo por determinados atores centrais no debate político.

O que pode ser visto como prejudicial, no caso desta diversidade homogênea, é o congelamento de uma correlação de forças, em que novos atores e novos argumentos possuem mais dificuldades para serem incluídos no debate político. Nesse caso, a discussão se restringe a determinados atores e não leva em consideração questões outras que são trazidas por novos sujeitos sociais (SOUZA; LIMA, 2011).

Souza e Lima (2011) apontam que há a necessidade de definir critérios para o exercício da representação. A elaboração de processos de escolha de representantes que contemplem a dimensão geográfica, por exemplo, é fundamental para trazer heterogeneidade à chamada ‘diversidade homogênea’ (SOUZA; LIMA, 2011).

Levando em consideração o exposto sobre inclusão na representação, vê-se que são dois os pontos a serem tratados para uma maior pluralidade: a inclusão de grupos sistematicamente ausentes do debate, além da adoção de políticas de reconhecimento das diferenças culturais na sociedade.

Nesse sentido, a experiência brasileira traz questões inovadoras para a reformulação do conceito e das formas de representação, uma vez que alguns mecanismos de interação da sociedade civil extrapolam a influência informal, além do que a diversificação de atores e espaços políticos tem um sentido específico no país, visto que as inovações da sociedade civil foram canalizadas para dentro do sistema político.

2.1.2.3 A representação brasileira nas instituições participativas: breve estado da arte

Almeida (2014) afirma que no cenário político brasileiro pós 1988, a democracia deixa de ser uma ideia subjacente para se tornar a ideia-força organizadora da representação. Nesse processo, o sistema político passou por um movimento intenso de inovação institucional marcado pela pluralização do sistema partidário, pela democratização do sistema eleitoral e reorganização político-administrativa do país, pela ampliação das responsabilidades do Estado no provimento de direitos sociais e pela criação de canais variados de interação Estado/sociedade e de expressão da soberania popular. Como se pode perceber, as mudanças não ficaram restritas à dimensão eleitoral e estatal da representação, mas atingiram a esfera de atuação da sociedade civil.

Urbinati (2006) confirma essa linha de pensamento ao afirmar que a consolidação do sufrágio universal, como meio de influência do cidadão na esfera pública, veio acompanhada de formas descentralizadas de manifestação da pluralidade, as quais situam as eleições como apenas um dos momentos de julgamento político.

Almeida (2014) destaca três séries de mudanças nas esferas política e societal responsáveis por alterar a forma de vinculação entre Estado e sociedade no Brasil do ponto de vista da representação. A primeira está relacionada às questões de fortalecimento da democracia eleitoral e das instituições tradicionais de representação: a pluralização dos partidos políticos; o surgimento do primeiro partido de massas, o Partido dos Trabalhadores (PT); e a organização dos três Poderes. A aceitação da legitimidade, a qual tem origem no consentimento dos cidadãos, é um marco do período.

A segunda e terceira referem-se a espaços de expressão e representação da sociedade. Uma voltada para o pluralismo de grupos, como sindicatos e organizações de trabalhadores e patrões, os quais passaram a apresentar como tendência traços de autenticidade. Outra organizada fora da órbita da competição de grupos e interesses, a qual introduz a pluralidade nas formas de relação entre Estado e sociedade, a partir de arranjos formais e institucionalizados e também de experiências informais.

Essa terceira mudança desloca a representação política do campo exclusivo da esfera eleitoral e do pluralismo de grupos com recursos de poder e de organização. De acordo com Almeida,

Diante do déficit democrático e de prestação de contas, após anos de ditadura militar e cerceamento das liberdades civis e políticas, uma

das apostas para a democratização do Estado brasileiro era a necessidade de um enraizamento social por meio de arenas de negociação com a sociedade civil. Desse modo, o período democrático inaugura um momento na história do país em que os componentes elitista e autoritário perdem centralidade. (ALMEIDA, 2014, p. 02).

Assim, as novas práticas participativas/representativas vão desde as mais tradicionais, como o referendo e o plebiscito, até as conferências de políticas públicas, passando pela reestruturação e ampliação de experiências preexistentes, como as audiências públicas, os conselhos e os comitês de bacias hidrográficas, além de ouvidorias e mesas de negociação e de diálogo, e da criação de espaços completamente distintos, como os orçamentos participativos. A composição é variada, incluindo desde cidadãos voluntários até indivíduos membros de organizações sociais (ONGs, associações de moradores, sindicatos, organizações trabalhistas, entidades filantrópicas, etc.) e movimentos sociais.

Estudos vêm apontando a relevância de se avaliar em que medida existem formas transparentes de escolha dos representantes, de maneira a envolver um conjunto amplo da população e a diversidade de perspectivas e de associações diretamente relacionadas ao tema ou à política pública (ALMEIDA, 2014; LÜCHMANN, 2008; ABERS; KECK, 2008).

Lüchmann (2008), ao analisar a representação nos conselhos da área da saúde, pontua que a representação por segmentos (ou organizações sociais) reproduz, no espaço institucional, um processo de filtragem porque recorta o campo da representação, por ser eminentemente ocupado pelos setores que apresentam maior nível socioeconômico e cultural. A pesquisadora igualmente afirma que a redução dos sujeitos participativos junto aos processos decisórios é um elemento central de crítica das teorias participacionistas à natureza da representação eleitoral.

Abers e Keck (2008) argumentam que muitos dos que participam dos conselhos gestores ou observam seu funcionamento compreendem o papel dos membros no sentido em que Pitkin descreveu a representação política: “seu papel é ‘agir para’ os representados e sua legitimidade depende de uma relação que envolve mandato e resposta entre representante e representados” (Pitkin, 2006, p. 35). Isso implica que um grupo identificável de “representados” seja formado antes do processo de representação. Assim, avaliações do grau de efetividade da representação mensuram até que ponto os representantes respondem ao grupo de pessoas que alegam representar. Na dinâmica dos conselhos, no Brasil, essa ideia se manifesta constantemente na dúvida sobre se

membros dos conselhos “realmente” mantêm laços recíprocos com grupos de representados.

Para Almeida (2014), nas instituições participativas (IPs) brasileiras, a inserção institucional e o poder decisório sobre políticas públicas são acompanhados de mecanismos de autorização. Desse modo, “quem são os incluídos” é uma questão essencial para discussão da legitimidade democrática, pois define quem são os participantes e qual o público ao qual devem prestar contas e ser responsivos. Primeiro, a determinação do público afetado e a definição de quais são os representantes que têm direito à vaga nas IPs estão diretamente relacionadas com as características da área de política pública e com o vínculo associativo. A variedade dos arranjos institucionais no país cobre igualmente uma ampla gama de temáticas, como saúde, educação, assistência social, mulheres, meio ambiente, além das questões diretamente relacionadas ao orçamento público, bens e serviços, e ao planejamento das cidades.

Segundo a pesquisadora, a transversalidade de temas e a complexidade das questões pode dificultar a definição do público representado, mas em geral é possível visualizar grupos de pessoas diretamente envolvidas com as políticas deliberadas. A multiplicidade das pessoas afetadas e a complexidade das políticas deveriam, por conseguinte, influenciar a definição dos grupos que podem participar destes espaços. Esta é uma orientação presente nos normativos que regulamentam, por exemplo, a composição de conselhos de saúde e a composição de comitês de bacia hidrográfica.

Porém, ainda de acordo com Almeida (2014), a inclusão das organizações e movimentos sociais é um ponto que precisa ainda de maior atenção. Retoma-se aqui estudos já mencionados nessa tese (IPEA 2013b; SANTOS Jr; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004; FUKS; PERISSINOTTO, 2006; ABERS; KECK, 2008) sobre a não representatividade da sociedade nos conselhos²⁰, por não espelharem a diversidade da sociedade brasileira, uma vez que os conselheiros são, na sua maioria, homens brancos, com alta escolaridade e remuneração acima da média.

A representação nas Conferências Nacionais parece convergir para a população brasileira, tendo em vista que sua representante típica é uma mulher com cerca de 04 (quatro) anos de escolaridade e renda que varia de 01 (um) a 04 (quatro) salários

²⁰ Somente foram obtidas pesquisas relacionadas à representação de conselhos e conferências, os quais exigem representação paritária. Estudos tendo como foco a representação de audiências públicas em termos de gênero, renda média e escolaridade não foram encontrados.

mínimos. Porém, como já comentado, esse tipo de instituto participativo, com a derrocada do decreto sobre participação social, não mais ocorreu.

Lüchmann (2008) alega que o conjunto de novas práticas parece desafiar novos olhares para o fenômeno da representação política nos espaços de participação brasileiros. Apesar das experiências participativas no Brasil apontarem para um movimento de renovação e de reacomodação de instrumentos de ação política no interior das práticas institucionais da sociedade brasileira, as IPs tendem a não incluir ou estar abertas à pluralidade de demandas, afinidades e perspectivas. Dependendo do perfil, os espaços têm limitada participação de grupos com poucos recursos materiais e políticos.

Mesmo com essas dificuldades, a autora afirma que “as experiências apontam, sobretudo, para o fato de que a participação não substitui, mas reconfigura a representação” (LÜCHMANN, 2008, p. 89). Assim, a construção de demandas legítimas e responsáveis passa por uma preocupação com a forma de incluir a maior pluralidade possível de atores que sejam considerados legítimos. O foco não está na representação de indivíduos territorialmente agregados, mas na possibilidade de incorporar a pluralidade de interesses, perspectivas e valores diretamente relacionados ao processo de definição de determinadas políticas públicas.

Essa perspectiva aponta para a importância de que não só a cidadania e os interesses da sociedade são exercidos pelos representantes, como também são fundamentalmente (re)modelados. Visto que o representante não é um simples mensageiro que traz uma fala estanque ou descontextualizada, faz-se necessário refletir sobre qual deve ser sua atuação no debate. Por conseguinte, o tema tratado a seguir terá como foco a construção do debate dos atores participantes.

2.2 DELIBERAÇÃO E EFETIVIDADE NA CONSTRUÇÃO DA REGULAÇÃO

Novos debates sobre como revitalizar e aprofundar a democracia estão surgindo (BOHMAN, 1996; COHEN, 2003; DRYZEK, 2010). Como já mencionado, os cidadãos estão se distanciando das instituições representativas tradicionais à medida que grupos de interesse ganham controle sobre elas. Em países de democracia mais recente, como o Brasil, novas formas de participação foram abertas, levantando questões sobre como

envolver os cidadãos no processo de tomada de decisões que afetam suas vidas, bem como sobre a estrutura das instituições políticas e o relacionamento entre as sociedades civil e política.

Em que pese a crítica de pesquisadores (DAGNINO, 2004; TATAGIBA, 2010; TEIXEIRA, 2001) sobre essa tendência de maior participação da sociedade na tomada de decisão refletir menos governo, impulsionada pela perspectiva neoliberal de eficiência, acredita-se que uma maior participação da sociedade fortalece a democracia. Além disso, admite-se, nesta tese, que novos espaços de debate e novas formas de engajamento do cidadão por meio do debate racional, como as instituições participativas brasileiras, promovem transformações sociais e jurídicas.

Tendo em vista que a deliberação é “um princípio geral de argumentação, envolvendo o direito de todos os indivíduos de iniciarem argumentos reflexivos” (BENHABIB, 2009, p. 117), neste subcapítulo pretende-se debater os conceitos de deliberação e esfera pública, sobretudo na perspectiva de Jürgen Habermas, cujas obras (HABERMAS, 1995; 1997; 2011) têm sido um ponto de referência central nesse debate, bem como expor as críticas à factibilidade dessa nova modalidade. Intenciona-se, outrossim, entender como o debate pode ser utilizado para que se construa coletivamente uma política pública. Igualmente tem-se o intuito de discutir o conceito de efetividade deliberativa, ao tempo em que se pretende analisar o nível de aceitação das contribuições apresentadas pela sociedade para elaboração ou modificação de políticas públicas, sobretudo as políticas ambientais brasileiras.

2.2.1 Deliberação na esfera pública: debates da sociedade na democracia

Habermas (1995) propõe, tendo em vista o debate atual sobre democracia, dois modelos normativos deste regime: o republicano e o liberal. A partir desses dois modelos, propõe um terceiro modelo alternativo, que ele denomina de “procedimental”.

De acordo com o filósofo alemão, o modelo republicano sempre concedeu precedência à autonomia pública dos cidadãos em detrimento das liberdades não políticas dos indivíduos privados. Por outro lado, o modelo liberal postulou a precedência dos direitos humanos com relação à vontade do povo. Nesse sentido, o modelo liberal tem uma concepção do processo político que é eminentemente estratégica no sentido de que os atores individuais e coletivos concorrem em uma

disputa por posições de poder. Para a concepção republicana, tal modelo ignora as estruturas específicas do processo político democrático, em que o fundamento está na valorização do espaço público e do parlamento, capaz de atribuir força legitimadora do poder político ao próprio processo de discussão e deliberação.

Diante dessa situação, Habermas elaborou uma proposta de democracia procedimental:

A teoria do discurso, que associa ao processo democrático conotações normativas mais fortes do que o modelo liberal, porém mais fracas que o modelo republicano, toma elementos de ambos e articula uma forma nova e distinta. Coincidindo com o modelo republicano, ela concede um lugar central ao processo político de formação da opinião e da vontade comum, mas sem entender como algo secundário à estruturação em termos de Estado de Direito. Assim como no modelo liberal, também na teoria do discurso os limites entre o Estado e a sociedade são respeitados, mas aqui a sociedade civil distingue-se tanto da ação econômica quanto da administração pública. As implicações normativas saltam à vista. (HABERMAS, 1995, p. 47-48).

Desta maneira, para Habermas (1995), as implicações normativas fortalecem-se: a força da integração social deve poder desenvolver-se com base em espaços públicos autônomos amplamente diversificados e em procedimentos de formação democrática de opinião e de vontades políticas, institucionalizadas em termos de Estado de Direito.

Influenciado pela obra de Jürgen Habermas, Cohen (2009) apresenta, para a construção desta nova vertente teórica, a formulação da essência da corrente teórica deliberativa (também chamada de teoria do discurso ou democracia procedimental):

A concepção de democracia deliberativa está organizada em torno de um ideal de justificação política. De acordo com esse ideal, justificar o exercício do poder político é proceder com base na argumentação pública livre entre iguais. Uma democracia deliberativa institucionaliza esse ideal. (COHEN, 2009, p. 87).

Desta forma, os democratas deliberativos apresentam uma teoria cujo cerne é o “respeito ao requisito essencial da legitimidade dos processos democráticos, legitimidade que é dependente do respeito aos procedimentos imparciais de deliberação” (NOBRE, 2004, p. 34).

Para sua execução, o elemento central é a “prática da deliberação em um conjunto bastante diversificado de instituições políticas nas democracias contemporâneas” (FUNG, 2006, p. 36). Deste modo, o estudo da deliberação exige a análise de dois pontos distintos, porém conexos: a deliberação em si e o espaço onde se dá tal debate, a esfera pública, ambos tratados a seguir.

2.2.1.1 A deliberação pública como troca argumentativa

Benhabib argumenta que a ideia básica implícita no modelo de democracia deliberativa é a de que

Somente podem ser ditas válidas (isto é, vinculantes moralmente) aquelas normas (isto é, regras gerais de ação e arranjos institucionais) que poderiam receber a anuência de todos aqueles afetados por suas consequências. Se tal acordo fosse alcançado, o resultado de um processo de deliberação tem as seguintes características: 1) a participação na deliberação é regulada por normas de igualdade e simetria – todos têm as mesmas chances de iniciar atos de fala, questionar, interrogar e abrir o debate; 2) todos têm o direito de questionar os tópicos fixados no diálogo; e 3) todos têm o direito de introduzir argumentos reflexivos sobre as regras de procedimento discursivo e o modo pelo qual elas são aplicadas ou conduzidas. (BENHABIB, 2009, p. 123).

Assim, não há regras que limitem a agenda de conversação ou identidade dos participantes, contanto que cada pessoa ou grupo excluído possa mostrar justificadamente que são afetadas de modo relevante pela norma proposta em questão.

Marques complementa, ao afirmar que a deliberação pode ser entendida como

[...] um processo social comunicativo pelo qual os indivíduos têm a chance de apresentar suas posições, demandas, preferências e ideias mutuamente, questionando e cobrando a validação dos argumentos e justificações através do debate e da discussão, baseando-se no respeito e na reciprocidade. (MARQUES, 2009, p. 14).

Dessa forma, a deliberação nada mais é do que um processo discursivo que estabelece a conexão entre diferentes esferas comunicativas e atores políticos e sociais, no qual a finalidade maior é avaliar e compreender problemas e questões de ordem coletiva e/ou geral. Logo, a deliberação não é somente um processo de trocas discursivas enquadradas por um conjunto de normas e princípios, mas um “ato intersubjetivo de comunicação e argumentação” (HABERMAS, 1997, p. 305), com vistas a alcançar o consenso em torno de soluções para problemas de ordem coletiva, focando sua definição no processo discursivo e argumentativo.

Bohman conceitua a deliberação partindo de um viés mais cooperativo e de publicização dos diálogos, de forma não procedimental, mas como um “conjunto de acordos cooperativos de natureza eminentemente pragmática” (BOHMAN, 1996, p. 16).

Cohen caracteriza a democracia deliberativa de modo procedimentalista, como uma “associação democrática cujos membros partilham os termos e os objetivos dessa associação constituída de modo pluralista” (COHEN, 2009, p. 88).

Por sua vez, Dryzek (2010), preocupa-se em definir a deliberação sob o enfoque da reflexividade e da ausência de mecanismos de coerção.

Independentemente desta multiplicidade semântica, todos os deliberacionistas são unânimes em propor o uso mais recorrente da deliberação, seja promovendo um controle público mais autêntico, seja ampliando a igualdade formal ou a autonomia política. Há o consenso de que a deliberação, além da simples agregação de preferências e a regra da maioria, dá mais legitimidade às decisões.

Segundo Avritzer (2000), os novos arranjos deliberativos baseiam-se em duas mudanças em relação à concepção weberiana de informação, ou seja, na tomada de decisões apenas pelos aparatos administrativos. A primeira é que o Estado, assim como o mercado, possui informações incompletas para a tomada de decisões e, portanto, é preciso que os atores sociais tragam informações para que a deliberação contemple plenamente os problemas políticos envolvidos. Em segundo lugar, tais informações têm que ser partilhadas e discutidas, isto é, os arranjos deliberativos presumem que as informações ou soluções mais adequadas não são, *a priori*, detidas por nenhum dos atores e necessitam ser construídas coletivamente.

A partir da publicação da “Teoria do Agir Comunicativo”²¹ (HABERMAS, 2011), começa-se um processo de aplicação da concepção da teoria do discurso de Habermas à política contemporânea. De acordo com Avritzer (2000), nessa obra Habermas operacionaliza tal aplicação através da percepção de que o problema da legitimidade na política não está ligado apenas, como propôs Rousseau, ao problema da expressão da vontade da maioria no processo de formação da vontade geral, mas também estaria ligada a um processo de deliberação coletiva que contasse com a participação racional de todos os indivíduos possivelmente interessados ou afetados por decisões políticas.

Para Gutierrez e Almeida, a teoria da ação comunicativa de Habermas é

[...] uma teoria que se fundamenta no conceito de ação, entendida como a capacidade que os sujeitos sociais têm de interagirem intra e entre grupos, perseguindo racionalmente objetivos que podem ser conhecidos pela observação do próprio agente da ação. (GUTIERREZ; ALMEIDA, 2013, p. 154).

Habermas vai priorizar, para a compreensão do ser humano em sociedade, as ações de natureza comunicativa. Isto é, as ações referentes à intervenção no diálogo

²¹ A teoria do Agir Comunicativo, também chamada de teoria da Ação Comunicativa, foi originalmente publicada em 1981, sendo a teoria desenvolvida em outras 03 (três) obras: Consciência Moral e Agir Comunicativo (1983), Discurso Filosófico da Modernidade (1985) e Pensamento Pós-Metafísico (1985).

entre vários sujeitos, destacando a importância do diálogo entre as instituições do Estado e da sociedade civil, além dos próprios cidadãos.

Habermas (2011) situa a discussão na obra “Teoria do Agir Comunicativo” em um núcleo cujos conceitos de agir estratégico e agir comunicativo são fundamentais.

Sob essa perspectiva teórica, em termos gerais, o primeiro conceito, de agir estratégico, faz parte da noção de mundo sistêmico, entendido como a esfera da sociedade que compreende o universo das relações normativas e regulamentadas, resultantes do modelo de sociedade contratual:

Toda a ação e comunicação no âmbito do mundo sistêmico são pautadas por mecanismos burocráticos que limitam e controlam as decisões voluntárias, as manifestações espontâneas dos indivíduos e da livre expressão do pensamento e da opinião. (HABERMAS, 2011, p. 219).

O mundo sistêmico pode ser entendido como a esfera da ação instrumental, planejada, estratégica, regida por uma racionalidade determinada, o que implica em um modelo de comunicação igualmente estratégico e instrumental, ou seja, voltado para fins e objetivos específicos e pré-determinados:

O segundo conceito, de agir comunicativo, está vinculado ao mundo vivido como a esfera que contribui para manter a identidade social e cultural dos indivíduos e comunidades, ao favorecer o compartilhamento de valores, a livre expressão de ideias, a comunicação de natureza mais participativa e menos instrumental: “O mundo da vida acumula o trabalho de interpretação realizado por gerações passadas; é o contrapeso conservador contra o risco de desacordo que comporta todo processo de entendimento” (HABERMAS, 2011, p. 104).

O mundo da vida compreende três elementos estruturais: a cultura, a sociedade e a personalidade. O primeiro é entendido por Habermas como o acervo de saberes acumulado historicamente, em que os participantes da comunicação se abastecem de interpretações para entender algo do mundo. O segundo é concebido como um sistema composto por ordenações legítimas, mediante as quais os participantes dos processos interativos regulam sua forma de participação e pertencimento a grupos sociais e instituições. Já o terceiro, caracterizado pela personalidade, é traduzido pela competência nos processos que possibilitam a um sujeito ter linguagem e ação, que o habilitam a fazer parte de processos de entendimento e compartilhamento de signos, além de afirmar neles sua própria identidade.

Segundo Habermas (2011), o agir corresponde à atividade não linguística, orientada para um fim, por meio da qual um ator intervém no mundo, a fim de realizar fins propostos, empregando meios adequados. O falar é o ato por meio do qual um falante deseja chegar a algum entendimento sobre algo do mundo com outro falante. Corresponde, portanto, a uma ação de entendimento. Enquanto as atividades não linguísticas são relacionadas à noção de racionalidade orientada para um fim, os atos de fala são ligados à ideia de racionalidade orientada para o entendimento. Assim, os atos de fala não podem ser realizados sem a cooperação e o assentimento do destinatário.

Desta forma, ao tratar das interações mediadas pela linguagem, Habermas faz a distinção entre o agir estratégico – quando a linguagem natural é utilizada apenas como meio para a transmissão de informações, e o agir comunicativo – quando a linguagem é utilizada também como fonte de integração social. O agir comunicativo depende do uso da linguagem dirigida ao entendimento e, portanto, os participantes precisam definir seus planos de ação de forma cooperativa, levando em consideração uns aos outros. Já no agir estratégico, a linguagem é reduzida a apenas um meio de transmissão de informações e, nesse caso, as pretensões de poder são colocadas no lugar das pretensões de validade.

De acordo com Habermas (2011), apenas o agir comunicativo se submete aos critérios públicos da racionalidade do entendimento, somente ele pode conferir legitimidade à vida pública. Destaca-se que a racionalidade também é um ponto central na sua teoria, posto que Habermas também elabora o conceito de racionalidade comunicativa, no qual os participantes da ação comunicativa superam suas concepções subjetivas para um modo de compreensão intersubjetivo. E, nesse caso, uma asserção só pode ser considerada racional se satisfizer a condição de um entendimento mútuo sobre alguma coisa do mundo entre pelo menos dois participantes,

Denominamos racionais os sujeitos capazes de agir e falar que na medida do possível não se enganam quanto a fatos e relações entre meio e fim [...] Em contextos de comunicação, não chamamos de racional apenas quem faz uma asserção e é capaz de fundamentá-la diante de um crítico, tratando de apresentar as evidências devidas. Também é assim chamado de racional quem segue uma norma vigente e se mostra capaz de justificar seu agir em face de um crítico, tratando de explicar uma situação dada à luz de expectativas comportamentais legítimas (HABERMAS, 2011, p. 43-44).

Em outras palavras, para se chegar a um comum acordo por via comunicativa, é preciso sustentar-se sobre razões: o consenso com base no reconhecimento intersubjetivo. Além disso, a racionalidade está ligada “à capacidade de aprender a

partir de fracassos, a partir da refutação de hipóteses e do insucesso de algumas intervenções” (HABERMAS, 2011, p. 49).

Deste modo, tem-se que ambos os conceitos de agir estratégico e agir comunicativo estão ligados entre si, porém se distinguem e se diferenciam. O agir comunicativo parte do pressuposto que as decisões levam em conta os interesses interpessoais do bem-comum e da reciprocidade, ao passo que o agir estratégico pressupõe que as decisões levam em conta os interesses pessoais individuais. O agir estratégico tem como horizonte os interesses individuais da ação, com o objetivo de obter sucesso e poder. O agir comunicativo não pode, ao contrário, ser orientado por interesses pessoais, já que pressupõe satisfazer as condições de entendimento e cooperação e consenso (GUTIERREZ; ALMEIDA, 2013).

Partindo da teoria habermasiana e com o avanço das discussões em torno dela, Avritzer (2000) detecta duas variantes da teoria deliberativa. Em uma delas, e da qual fazem parte Bohman e Cohen, a democracia adquire a característica de um debate e de uma forma de cooperação que opera a partir do reconhecimento de condição humana da pluralidade, permitindo um processo de cooperação que transforme a democracia em uma forma ampla de debates de ideias e práticas sociais. Já para Benhabib e Mansbridge, a democracia deliberativa é um princípio geral de argumentação, envolvendo o direito de todos os indivíduos de iniciarem argumentos reflexivos sobre as regras dos procedimentos discursivos. A ênfase, no primeiro caso, é o reconhecimento do pluralismo e do debate em torno do bem comum. No segundo, a ideia de consenso racional é mais importante, mesmo que seus defensores reconheçam que “o debate racional pode não conduzir a tal consenso” (MANSBRIDGE, 2009, p. 215).

Entretanto, segundo Ferreira (2012), tornou-se ponto pacífico entre os deliberacionistas que os princípios básicos da deliberação a serem considerados seriam: i) a racionalidade, mas fundada na intersubjetividade; ii) a mutualidade, calcada em reciprocidade, respeito mútuo, cooperação e responsividade; iii) a igualdade, de forma que todos sejam incluídos nas arenas deliberativas sem qualquer distinção, sendo seus argumentos válidos apenas por sua força e; iv) a publicidade, como princípio norteador, isto é, a todo e qualquer argumento ou contra-argumento utilizado pelos indivíduos numa arena deliberativa se deve dar amplo e irrestrito conhecimento a todos que participam do processo (FERREIRA, 2012).

Dessa forma, passou-se a admitir os benefícios da deliberação para o processo político democrático percebendo-se, por exemplo, que ela gera mais justiça dos

procedimentos; promove a educação dos cidadãos permitindo a sua autonomia política; fortalece o sentido de comunidade; produz relativos ganhos epistêmicos, levando à constituição de um conhecimento mais complexo a partir do esclarecimento recíproco; fortalece ideais políticos contemporâneos por meio de uma visão contextualizada de autoridade; estabelece a falseabilidade do conhecimento, entendendo-o como algo que pode ser revisto a todo o momento, e; valoriza a transparência, a autonomia, a autodeterminação e a igualdade moral (FERREIRA, 2012).

Entretanto, “dado o caráter exigente desses princípios” (MARQUES, 2009, p. 14), a teoria deliberativa vem sendo sistematicamente submetida a um conjunto de críticas que colocam em xeque sua capacidade de promover um sistema político verdadeiramente democrático, participativo e justo, sobretudo na realidade de sociedade complexa como a atual.

Os defensores da teoria da Escolha Racional²² acreditam que a democracia deve, ao final do processo político-decisório, apenas agregar os indivíduos em torno de interesses, preferências e posições, o que se dá essencialmente por meio da barganha de recursos de poder, da negociação política e do voto. Portanto, para eles, a justificação não é vista como algo essencial para o processo decisório. Por outro lado, se o procedimentalismo habermasiano se preocupa muito com o conteúdo ou substância das decisões políticas, este acaba por concentrar-se tão somente com o fato de que os procedimentos e normas do processo decisório precisam do assentimento de todos os indivíduos atingidos pelas decisões e não com o conteúdo substantivo do que se está decidindo (FERREIRA, 2012).

Outra característica que afasta os racionalistas dos deliberacionistas é a ideia de que, para os primeiros, as escolhas já são dadas e, portanto, os indivíduos não são capazes de influenciar nas escolhas dos outros. Diferentemente, a teoria deliberativa defende a tese de que os indivíduos se organizam e formam escolhas coletivamente, como afirma Benhabib, que contesta esta crítica dos racionalistas afirmando que:

Grande parte da teoria política sob influência de modelos econômicos de troca de razões operam, em particular, a partir de uma ficção metodológica. Esta última refere-se ao indivíduo como aquele que

²² A teoria da escolha racional entrou na Ciência Política a partir da Economia, como resultado dos trabalhos pioneiros de Anthony Downs, James Buchanan, Gordon Tullock, George Stigler e Mancur Olson. Eles adotaram uma interpretação particularmente materialista da teoria da escolha racional, em que os agentes sociais estariam interessados na maximização da riqueza, de votos, ou de outras dimensões mais ou menos mensuráveis em termos de quantidades e sujeitas a constrangimentos de recursos materiais, proporcionando, dessa forma, nova força aos postulados da racionalidade, ou seja, na procura do próprio interesse por parte do indivíduo (FERREIRA; PASQUINO, 2001).

possui um conjunto ordenado de preferências coerentes. Tal ficção não possui muita relevância no universo político. Com relação a questões políticas e sociais complexas, mais frequentemente do que se possa imaginar, os indivíduos podem ter seus pontos de vista e seus desejos, mas não possuem nenhum conjunto ordenado de preferências, uma vez que isso implicaria que eles teriam de ser previamente iluminados não só sobre as preferências, mas também sobre as consequências e os méritos relativos de cada uma de suas escolhas preferenciais. (BENHABIB, 2009, p.115).

Entende-se, nesta tese, concordando com o pensamento de Benhabib (2009), que é o próprio processo deliberativo que pode produzir tal resultado, permitindo que o indivíduo produza uma reflexão crítica futura sobre suas perspectivas e opiniões já sustentadas. É incoerente assumir que os indivíduos podem iniciar um processo de deliberação pública com um nível de clareza conceitual sobre suas escolhas e preferências, o qual só pode resultar, de fato, de um processo bem-sucedido de deliberação.

Outro foco de críticas à teoria deliberativa volta-se para os possíveis mecanismos de coerção externa, ou seja, se para os deliberacionistas o processo deliberativo deve ser livre de pressões e constrangimentos externos, para seus críticos é inegável que as decisões políticas são tomadas mediante algum tipo de constrangimento, seja por conta da formação de maiorias, seja por posições hierarquizadas e conflitantes entre interesses públicos e privados (FERREIRA, 2012). Refutando essa crítica, Cohen, crê que “o interesse público deve se sobrepor ao privado, mas não eliminá-lo totalmente, pois, caso contrário, estar-se-ia caminhando na direção de um sistema político autoritário” (COHEN, 2009, p. 93). Este conflito entre público *versus* privado remete novamente à discussão em torno da exigência de regras e procedimentos para garantir a legitimidade da deliberação política.

Há também a crítica de que a teoria deliberativa não responde à questão do déficit de conhecimento, ou seja, para os críticos do modelo deliberacionista, a falta de informação é um obstáculo à participação no processo decisório. Este é um problema que alguns deliberacionistas acreditam poder ser resolvido através da formação dos indivíduos que participarão das arenas deliberativas. Formação política esta que pode se dar através da própria participação em si, isto é, ao participar de arenas discursivas onde os debates abarcam um conjunto enorme de questões de ordem coletiva, onde são constantes as trocas argumentativas, onde processos de negociação se dão permanentemente e, sobretudo, onde o fluxo de informações se faz necessário, é de se esperar que os indivíduos acabem por formar sua própria consciência política sobre

diferentes temáticas e acabem por se tornar atores ativos nestes processos deliberativos (FERREIRA, 2012).

Benhabib (2009) identifica um último conjunto de críticas que entende ser a democracia deliberativa um modelo político ingênuo, principalmente por suas práticas plebiscitárias, pela negação da institucionalização de suas arenas e pela questão da legitimidade. Essa crítica é levantada também por Dryzek (2004), ao afirmar que

A essência da deliberação é geralmente tomada como sendo a de que alegações favoráveis e contrárias às decisões coletivas precisam ser justificadas àqueles submetidos a estas decisões em termos os quais, dada a oportunidade para se refletir, esses indivíduos possam aceitar. Mas, nas deliberações do mundo real, a totalidade ou certamente a maioria dos afetados não parece participar, tornando dessa forma a democracia deliberativa vulnerável ao destronamento de suas pretensões de legitimidade. (DRYZEK, 2004, p. 41).

Contudo, o próprio Dryzek empenha-se em encontrar soluções disponíveis para esse problema. Segundo ele, a legitimidade discursiva é assegurada pelo grau em que os resultados coletivos são responsivos ao balanço de discursos concorrentes na esfera pública, na medida em que esse balanço é ele mesmo sujeito a um controle difuso e competente. Alguns anos depois, o cientista político australiano parece obter a resposta ao propor um sistema integrado de democracias representativa, participativa e deliberativa, já discutido no capítulo anterior (DRYZEK, 2010).

Não são poucas as críticas ao modelo deliberacionista. Muitas delas foram respondidas pelos seus defensores. Mas tantas outras ainda permanecem sem respostas. Talvez por conta disso possa-se dizer que o modelo deliberativo seja um construto democrático ainda em debate tanto sob o ponto de vista teórico, como também prático. Sua construção é cotidiana e depende essencialmente da análise empírica dos resultados produzidos pelas inúmeras experimentações deliberativas em curso, a ser debatido mais adiante.

Não obstante as críticas surgidas e as dúvidas ainda a serem dissipadas, atualmente inúmeras arenas deliberativas estão formalmente institucionalizadas, não só os parlamentos e as cortes supremas, mas também outras arenas que partem do princípio da partilha de poder e da participação política popular, como os orçamentos participativos, os conselhos gestores e as audiências públicas, entre outros. Essas arenas funcionam, muitas vezes, na periferia do sistema, não sendo vistas como arenas deliberativas legítimas, principalmente pelos representantes eleitos que veem nelas uma ameaça ao poder que a sociedade lhes conferiu através das urnas. Na verdade, acredita-

se que há uma resistência em admitir-se o empoderamento da sociedade e a partilha do poder político decisório (DAGNINO, 2004; TATAGIBA, 2004; 2010), sendo a derrubada do decreto brasileiro de participação social pelos representantes da Câmara Federal um exemplo disso. O espaço onde acontecem esses debates, especialmente a proposta de esfera pública de Habermas, é o tema a ser tratado a seguir.

2.2.1.2 O local dos debates: da esfera pública habermasiana às arenas institucionalizadas

No livro “Mudança Estrutural da Esfera Pública” (2003), Habermas, analisando o desenvolvimento do capitalismo mercantil na Europa do século XVII, mostra que o processo histórico que levou à ascensão da burguesia permitiu o estabelecimento de uma nova forma de relação com o poder, tendo em vista que esta classe passou a requerer o direito de ter conhecimento do que fazia a agência estatal, conduzindo, desta forma, a um processo no qual o Estado tem que se legitimar publicamente à crítica racional. Esta transição provocou o surgimento de um novo espaço situado entre a esfera privada e o Estado, caracterizado pela discussão livre e racional e no qual as opiniões se legitimariam não mais a partir de fatores sociais externos – como poder, riqueza e prestígio, mas através de argumentos racionais sustentados em meio ao debate público em espaços denominados de esferas públicas.

O surgimento da esfera pública implica, assim, na criação de uma instância de mediação entre o Estado e os interesses privados, que se constitui como uma nova fonte de legitimidade de poder. Aquilo que é público e de interesse geral deve provar-se argumentativamente enquanto tal. Esta esfera pública de conteúdo não estatal expande-se a partir do crescimento das cidades, embora sua constituição definitiva tenha se dado apenas a partir da transformação da função da imprensa que, configurando-se como um “fórum” apartado do mundo estatal, permitiu a formação de uma opinião pública crítica capaz de colocar publicamente a questão da legitimidade discursiva do Estado (HABERMAS, 2003).

Assim, o conceito de esfera pública tem, desde sua origem, a característica central ligada ao debate democrático contemporâneo, ou seja, à ideia de um espaço para interação face-a-face diferenciado do Estado. Nesse espaço, os indivíduos interagem uns com os outros, debatem as decisões tomadas pela autoridade política, debatem o

conteúdo moral da diferentes relações existentes ao nível da sociedade e apresentam demandas em relação ao Estado (AVRITZER, 2000).

Na obra “Direito e Democracia”, Habermas (1997) amplia a noção de esfera pública e faz as articulações necessárias entre o debate público – entendido como o processo de troca racional de argumentos orientado para o entendimento – e o processo democrático de deliberação, enfatizando sua capilaridade e sua influência.

Na expansão de sua concepção, a esfera pública funciona “como uma estrutura intermediária entre o sistema político e os setores privados do mundo da vida e sistemas de ação” (HABERMAS, 1997, p. 117). Para o pensador alemão, não se trata de um fórum único e totalizante, mas sim de uma pluralidade de arenas em que diferentes públicos debatem temas específicos de interesse coletivo:

Ela (esfera pública) representa uma rede supercomplexa que se ramifica espacialmente num sem número de arenas internacionais, nacionais, regionais, comunais e subculturais, que se sobrepõem umas às outras; essa rede se articula objetivamente de acordo com pontos de vista funcionais, temas, círculos políticos, etc, assumindo a forma de esferas públicas mais ou menos especializadas, porém, ainda acessíveis a um público de leigos. (HABERMAS, 1997, p. 107).

Habermas acredita que o procedimento deliberativo se estabelece por meio de uma construção social, ou seja, a esfera pública geraria influência sobre as arenas políticas formais que, por sua vez, deliberariam sobre questões oriundas da esfera pública. Entretanto, para o autor, a esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, organização ou uma estrutura normativa. Ela tampouco constitui um sistema, “embora permita que se delineiem seus limites internos, externamente ela se caracteriza por ter horizontes abertos, permeáveis e móveis” (HABERMAS, 1997, p. 92).

Igualmente neste trabalho subsequente, Habermas desenvolve a concepção de uma esfera pública “politicamente influente”, sendo que os procedimentos legais e políticos institucionalizados assegurariam que os processos espontâneos de formação de opinião da esfera pública sejam considerados nas instâncias decisórias. A autolimitação da influência dos atores da sociedade civil seria necessária, segundo Habermas (1997), sob dois aspectos fundamentais. O primeiro diz respeito à complexidade, qual seja, para que possam funcionar como catalisadoras dos processos espontâneos de formação da opinião, as organizações da sociedade civil não podem transformar-se em estruturas formalizadas, dominadas pelos rituais burocráticos. A importância da segunda autolimitação diz respeito diretamente à questão do poder. Para o autor, os atores da

sociedade civil não podem exercer poder administrativo, isto é, a influência destes sobre a política se faz através das mensagens que, percorrendo os mecanismos institucionalizados do Estado constitucional, alcançam os núcleos decisórios. Dessa forma, procura-se afastar a ideia de que a sociedade civil possa assumir funções que cabem ao Estado.

A concepção de Habermas (1997) de que não se deve buscar a institucionalização dos debates, pois isso engessaria o processo deliberativo de tal forma que o mesmo deixaria de ser um construto social passando a se pautar exclusivamente pelo interesse público-estatal, recebeu críticas e complementações.

Uma das críticas recebidas, segundo Avritzer e Costa (2004), relaciona-se com a negligência de Habermas no que se refere às possibilidades (e à necessidade) de ampliação dos mecanismos institucionalizados de formação da vontade política, conferindo-se poderes efetivos aos públicos deliberativos. De fato, a preocupação de Habermas com a defesa do caráter institucional/constitucional do Estado de direito, a qual enfatiza a distinção e a necessidade de preservação de códigos de coordenação específicos nos diferentes sistemas - a sociedade civil produz influência política, mas não decide nem implementa políticas, levam-no a subestimar as estruturas de participação pública. Dessa maneira, ainda de acordo com Avritzer e Costa (2004), em toda a sua discussão sobre espaço público faltam referências à necessidade de horizontalizar os processos decisórios.

Outra ordem de críticas pelas quais o conceito foi questionado, de acordo com Perlatto (2012), diz respeito à concepção idealizada da esfera pública como um espaço integrado e homogêneo, caracterizado pela discussão racional burguesa. Para seus críticos, além de esta formulação perder de vista a compreensão da esfera pública como um *locus* de disputas de poder, dominação e opressão, ela não consideraria criticamente o fato da esfera pública ter se configurado como um espaço restrito a uma comunidade política de cidadãos, implicando, conseqüentemente, na exclusão de diversos atores da sociedade, como, por exemplo, as mulheres e os operários.

Por sua vez, Bohman (1996) critica os limites da influência do público no sistema político. Para o filósofo americano, a deliberação ocorre “na medida em que os participantes em atividades conjuntas reconhecem que eles influenciaram e contribuíram para que certos desfechos ocorressem” (BOHMAN, 1996, p. 47).

Ao analisar o conjunto de críticas, Avritzer e Costa (2004) avaliam que elas

[...] implicam a necessidade de construir estruturas específicas de captação dos interesses e públicos subalternos, além de alertarem para o risco implícito da ênfase do modelo discursivo na comunicação verbal. Com efeito, se o espaço público não se mostrar poroso à força expressiva não apenas dos argumentos, mas também da performance e das formas não-verbais de comunicação, este pode se prestar, indefinidamente, à reprodução do poder daqueles que historicamente dominaram o processo de produção do discurso verbal. (AVRITZER; COSTA, 2004, p. 9).

Dessa maneira, uma complementação à teoria de Habermas vem de Cohen e Arato (1992), ao analisar o desenvolvimento histórico dos chamados *new publics*. Conforme mostram os autores, ao lado do crescimento incontrolado da grande mídia e da penetração da cultura pelas lógicas do dinheiro e do poder que dele decorre, verifica-se um processo de modernização do mundo da vida, que culmina com a criação e expansão de novos públicos e novos espaços de realização de formas críticas de comunicação. Estas forças de renovação e transformação mobilizadas pelos novos públicos não se restringem à esfera da cultura ou do comportamento, mas pressionam por mudanças no padrão da comunicação pública e podem gerar transformações duradouras mesmo na política institucionalizada:

[...] enquanto o núcleo da esfera pública política, constituída por parlamentos e a grande mídia, mantém-se, antes (mas não da mesma forma em todas as partes!) fechada e inacessível, uma pluralidade de públicos alternativos, diferenciada mas inter-relacionada, revivifica de tempos em tempos os processos e a qualidade da comunicação pública. Com a emergência de novos tipos de organização política, até mesmo a discussão pública nos parlamentos e nas convenções partidárias tende a ser afetada [...]. (COHEN; ARATO, 1992, p. 260).

Vários autores (AVRITZER, 2000; BOHMAN, 1996; MANSBRIDGE, 2009; COHEN, 2009) têm buscado preencher tal lacuna no modelo discursivo, insistindo na necessidade de conectar os processos de discussão e deliberação pública. Assim, permitir-se-ia que o debate político gerasse não apenas possibilidades de consenso, mas transparência no exercício do poder, buscando-se estender a racionalidade comunicativa aos processos decisórios, assegurando-se, institucionalmente, a existência de fóruns deliberativos.

Seguindo essa ideia, Cohen (2009) sugere a transformação da discussão argumentativa em um processo de deliberação institucional. A ideia subjacente a esta perspectiva é a da necessidade da ampliação de canais que permitam que suas potencialidades possam se manifestar em uma esfera pública renovada, democrática e efetivamente influente:

[...] porque os membros de uma associação democrática consideram os procedimentos deliberativos como a fonte de legitimidade, eles preferem instituições nas quais as conexões entre deliberação e resultados sejam mais evidentes do que instituições nas quais tais conexões sejam menos claras. (COHEN, 2009, p. 73).

Tal pensamento é corroborado por Bohman (1996), o qual faz uma tentativa de integrar os públicos informais com alguma forma capaz de institucionalizar a deliberação pública: “A deliberação pública é um processo dialógico de troca de razões com o objetivo de solucionar situações problemáticas que não encontrariam resolução sem a coordenação e a cooperação entre as pessoas” (BOHMAN, 1996, p. 35).

Destarte, defende-se nesta tese que, complementando as ideias de Habermas, no seio de uma esfera pública porosa e pulsante, temas, posições e argumentos trazidos pelos novos atores sociais encontrem formas institucionais de penetração no Estado e, por essa via, fortaleça sua democratização e torne-o objeto de mais participação e controle dos cidadãos. Acredita-se, igualmente, que é no processo de debate disperso e descentralizado, ocorrendo em teias discursivas espalhadas pela sociedade, que podem surgir a formação das vontades e a construção de normas, oferecendo maior legitimidade ao exercício do poder político.

2.2.2 Processo de formação de vontade: a construção coletiva da regulação

Segundo Bohman (1996), Rousseau, Weber e Schumpeter partilhavam da ideia de que a democracia deve supor um nível de homogeneidade cultural e moral capaz de evitar conflitos permanentes e sociedades parciais. Ainda de acordo com esse autor, os arranjos argumentativos deliberativos assumem justamente a hipótese contrária, isto é, de que passamos a viver em sociedades que adquiriram um tal nível de diversidade de interesses, valores e concepções morais que o surgimento de sociedades parciais já é uma realidade.

Ratificando esse pensamento, Habermas (1997) constata que o assentimento a determinados temas só se forma como resultado de uma controvérsia mais ou menos ampla, na qual propostas, informações e argumentos podem ser elaborados de forma mais ou menos racional, e, nesse sentido, pode variar no nível discursivo de formação da opinião e da vontade. Desta forma, a construção da regulação por meio do debate dá-se entre consensos e dissensos dos diferentes atores envolvidos nele.

Na perspectiva do conceito de democracia centrada no discurso, o pensador alemão analisa a operacionalização do procedimento que possa conciliar os interesses individuais e o alcance do bem-comum e identifica as pré-condições para a formação discursiva da vontade:

Um elemento intrínseco às pré-condições da comunicação em todas as práticas do debate racional é a presunção da imparcialidade e a expectativa que os participantes questionem e superem as suas preferências iniciais. [...] Essa idealização das pré-condições supõe a inclusão de todos os afetados, a igualdade entre eles, a liberdade e a facilidade de interações, a não restrição de tópicos, a revisibilidade de posições, etc. (HABERMAS, 1997, p. 215).

É desse processo discursivo que, ainda segundo o filósofo, surge a opinião pública capaz de influenciar e direcionar o poder político na tomada de decisões sobre os mais diferentes temas.

Teixeira (2001) pondera que, tendo em vista a existência da contradição entre interesses particulares e públicos, é necessária a existência de organizações autônomas que se constituam como mediadoras entre sociedade civil e sociedade política. Na sociedade complexa, os grupos de interesses são numerosos. Assim, é indispensável que suas demandas sejam agregadas por agentes que façam a ligação entre sociedade civil e sociedade política.

Desta maneira, mais do que a defesa de posições, o debate tem a função de buscar alguma unidade, senão um consenso, um consentimento ou convergência, que é construído a partir dos diferentes posicionamentos. O mais importante não é o que se defende, mas o que vai ser construído a partir das diferentes posições (SOUZA; LIMA, 2011). O consenso racional pode ser alcançado na esfera pública, quando os argumentos são colocados e debatidos, mesmo que conflitos aconteçam.

Vitullo (2007) alega que, em boa parte das obras sobre ciência política das últimas décadas, encontra-se uma sistemática subestimação do conflito e uma persistente negativa a interpretá-lo como componente essencial de um regime político democrático e como parte constitutiva da ação política, inclusive da própria política democrática. Desta forma, o autor conclui que

Resulta peremptório incorporar o conflito como um dos elementos chave de uma teoria democrática renovada. Se bem é verdade que o diálogo e a deliberação são pontos importantes para o desenvolvimento de um sistema político democrático, é oportuno assinalar que não devemos exagerar e cair na sua superestimação. A democracia não é somente diálogo, deliberação, ética da palavra e consenso. Se excluirmos de nossa definição o conflito, tropeçaremos com um consenso forçado, que reprime, que oculta, que nega as

contradições, as disputas, os interesses, os valores e as diferentes visões do mundo que, mesmo sob a superfície, sempre continuarão existindo. (VITULLO, 2007, p. 13-14).

Na mesma linha, Chauí (1989) pontua que o conflito é o coração do regime democrático. Para a filósofa, o que caracteriza a política, e em especial a política democrática, é precisamente a legitimidade e a necessidade do conflito. A democracia significa um processo constante de incorporação de novas vozes, a constituição de novos atores e de novos poderes ou contra poderes, muitas vezes contrários às instituições vigentes, o que pode dar lugar a novos e mais variados conflitos. O antagonismo é, assim, a expressão da vida democrática: “O conflito não é obstáculo, é a constituição do processo democrático, sendo esta, talvez, uma das maiores originalidades da democracia” (CHAUÍ, 1989, p. 19).

Ao reconhecer as relações de poder que permeiam os encontros deliberativos e a tensão entre interesses divergentes, é preciso se perguntar sobre o grau de conflito desejável e o tipo de resultado esperado para a boa deliberação. Para Habermas (2003), a “boa deliberação” requer o movimento em direção ao consenso racional, tentando minimizar ou suprimir os elementos de conflito existentes, seja na opinião ou nos interesses dos participantes.

De acordo com Cohen (2009), a deliberação ideal igualmente almeja chegar a um consenso racionalmente motivado, isto é, encontrar razões que são persuasivas para todos aqueles que estão comprometidos a agir de acordo com os resultados de um acesso livre e razoável de alternativas por interlocutores iguais. O pensador ainda pontua que

Mesmo sob condições ideais, não há nenhuma promessa de que razões consensuais serão formuladas. Se elas não são, a deliberação é, então, concluída com uma votação submetida a alguma forma de regra da maioria. O fato de a deliberação poder ser concluída dessa forma não elimina, entretanto, a distinção entre formas deliberativas de escolha coletiva e formas que agregam preferências não deliberativas. As consequências institucionais são diferentes nos dois casos, e os resultados da votação entre aqueles que estão comprometidos a encontrar razões que são persuasivas a todos serão diferentes dos resultados de uma agregação que proceda sem esse compromisso. (COHEN, 2009, p. 94).

O argumento utilizado por Cohen é de que se o processo de decisão, ainda que por maioria, for um processo inclusivo e tendo como base a troca de razões, tal processo será aceito pela minoria enquanto legítimo.

Na mesma linha de pensamento, Bohman (1996) atribui a legitimidade de uma lei ao resultado de um processo participativo justo e aberto a todos os cidadãos e que, como tal, inclui todas as razões publicamente acessíveis a essas pessoas:

A deliberação pública é um processo dialógico de troca de razões com o objetivo de solucionar situações problemáticas que não encontrariam resolução sem a coordenação e a cooperação entre as pessoas. (BOHMAN, 1996, p. 27).

Com isso, o autor não está pressupondo um acordo unânime entre cidadãos ou legisladores sobre todas as leis, objetivos ou decisões, mas uma cooperação contínua a despeito das diferenças de posições próprias de uma sociedade pluralista. A constituição do consenso, desta forma, dependerá da participação no processo público e legislativo independente do desacordo em relação a qualquer decisão particular alcançada deliberativamente: “Ao participar de um processo deliberativo justo, inclusivo e cooperativo, os cidadãos chegarão racionalmente a uma lei legítima” (BOHMAN, 1996, p. 62).

No lugar de uma opinião pública informal, esse filósofo propõe a institucionalização da soberania popular por meio da regra da maioria. Para ele, qualquer fraqueza que porventura a maioria apresentar será corrigida por instituições majoritárias, como as instâncias judiciais. Além disso, a cooperação será facilitada pela regra da maioria na medida em que as minorias tiverem expectativas razoáveis de afetar e rever as decisões políticas, incluindo aí, segundo o autor, decisões sobre o caráter e as condições da participação política. A possibilidade de rever os procedimentos democráticos para que esses tornem-se mais inclusivos é o que qualifica a regra da maioria como deliberativa.

Ainda segundo Bohman (1996), o uso público da razão, bem como a formação das maiorias deliberativas ocorrem tanto nas associações da sociedade civil como nas instituições legislativas e representativas. Entretanto, nas sociedades contemporâneas, a soberania das maiorias deliberativas requer um intercâmbio complexo entre as instituições públicas e políticas. Destarte, Bohman, cuja especialidade é o estudo de como as instituições públicas podem tornar-se mais democráticas através de métodos e condições de debates, propõe que as instituições públicas, burocráticas e administrativas criem suas próprias esferas públicas com o objetivo de operacionalizar tal deliberação, compostas por atores afetados pelas estratégias que visam solucionar os problemas. Esse pensamento vai ao encontro das arenas de debates criadas no Brasil e ampliadas durante os anos 2000.

A deliberação pública, enquanto arena política, pressupõe bem mais que simples expressão da vontade geral, mas também liberdade discursiva e questionamento permanente, de forma que os cidadãos, em pé de igualdade, discutam e debatam sobre questões de ordem pública, buscando a solução de problemas oriundos da vida coletiva. Portanto, parte-se da premissa, nesta tese, de que a prática deliberativa deve sempre garantir a participação política dos indivíduos, bem como o diálogo público amplo e aberto em busca do consenso racional. Isso permite constituir uma ‘razão pública’ ampliada através de uma arena política marcada por liberdade dialógica e participação popular para que a regulação seja criada a partir do debate da sociedade. No entanto, a efetividade dessa construção, sobretudo nas políticas brasileiras, é questionada entre seus estudiosos.

2.2.3 Efetividade deliberativa

A Constituição de 1988 materializou uma série de direitos reivindicados pela sociedade brasileira, dentre eles a participação na definição de políticas públicas e o controle público sobre as ações do Estado nos diferentes níveis de governo. Após quase três décadas de promulgação da Carta Magna, assistiu-se à multiplicação de iniciativas de gestão que envolveram procedimentos participativos, alguns deles de natureza deliberativa, com previsão legal e resultados tangíveis. No entanto, o entusiasmo inicial, que inspirou inúmeros estudos na década de 1990 e início dos anos 2000, tem cedido lugar para análises criteriosas, que buscam avaliar a efetividade e o potencial democratizante das experiências participativas (ROMÃO; MARTELLI, 2013; VAZ, 2011). Avalia-se que as instituições participativas parecem mais ter um efeito retórico do que efetivo.

O debate sobre efetividade das instituições participativas, dessa forma, tem sua origem na questão da efetividade participativa, que tratava sobre a paridade na representação e a definição clara dos papéis dos participantes (TATAGIBA, 2004; RIBEIRO, 2004; CUNHA, 2013; ALMEIDA, 2013; RESENDE, 2014; ARAÚJO, 2016; SILVA, 2012, dentre outros²³).

²³ Estes resultados já foram demonstrados no Capítulo 1 desta tese.

Porém, uma parte da literatura que trata destas instituições destaca que as arenas deliberativas devem não só propiciar o debate público, mas também produzir decisões, mesmo que provisórias, especialmente quando tratam de problemas públicos que devem ser resolvidos por meio de políticas públicas (BOHMAN, 1996; COHEN, 2009; AVRITZER, 2000; DRYZEK, 2010; MANSBRIDGE, 2003; BENHABIB, 2009). Deste modo, a questão da efetividade deliberativa apenas começou a ser questionada com o avanço das pesquisas sobre os efeitos e/ou impactos dos processos deliberativos sobre as decisões de políticas públicas. Pode-se, assim, definir a efetividade deliberativa da seguinte forma: “a capacidade efetiva de influenciar, controlar e decidir acerca de elementos centrais de uma política pública” (CUNHA, 2009, p. 238).

Vaz (2011) entende que a efetividade deliberativa foca

a própria dinâmica de funcionamento das instâncias deliberativas e sua capacidade em não apenas incluir os cidadãos nas discussões sobre políticas públicas, mas em produzir resultados efetivos quanto à redistribuição dos bens e ações concernentes a estas políticas, desde que as deliberações empreendidas em seu interior sejam, elas próprias, efetivas do ponto de vista da sua própria dinâmica. (VAZ, 2011, p. 98).

A verificação de produção de decisões contribui para apurar a qualidade deliberativa das arenas, uma vez que pode indicar o quanto elas exercem influência na formulação da política e no controle público sobre as ações do Estado.

Almeida e Cunha (2011), ao analisarem os principais desafios concernentes à operacionalização do conceito de efetividade deliberativa, especialmente na perspectiva de sua concretização, propõem algumas variáveis, as quais seriam de suma importância para a determinação da qualidade dos processos deliberativos. Em primeiro lugar, seria importante saber “quem institui” e “quem participa” da deliberação, padrões tomados como definidores da substância e da natureza da própria deliberação. À questão de “quem institui” o processo, por exemplo, estariam ligados fatores que vão desde a vontade dos gestores públicos de instituir processos deliberativos e fóruns participativos para definição de políticas públicas, até os atores responsáveis pela definição das pautas de discussão base do processo deliberativo. No caso da questão de “quem participa”, estariam ligados fatores da capacidade de inclusão das instituições e da representatividade daqueles indivíduos que pretendessem agir em nome da sociedade civil.

Outro rol importante de questões estaria ligado à necessidade de reconhecimento da existência de desigualdades no interior das instituições. Os indivíduos participantes

dos processos deliberativos seriam detentores, cada qual, de recursos diferenciados como base de sua inserção no processo, fator que abriria espaço para relações de poder específicas, no interior destes espaços, capazes de determinar a condução do processo deliberativo. Esses recursos estariam expressos em variáveis como a capacidade comunicativa dos participantes e o conhecimento técnico para compreensão de determinados objetos de debates, com fins de uma tomada de decisão consciente e baseada na defesa dos interesses da sociedade civil.

Nessa mesma linha de pensamento, Cohen e Rogers (2003) observam a possibilidade de que tais mecanismos de participação neutralizem ou diminuam assimetrias de poder, desde que o debate esteja pautado numa posição que considere tais desigualdades. Os autores apontam que o modelo procedimental de Habermas não inclui a preocupação com as desigualdades de poder e, portanto, não prevê em quais condições atores em vantagem irão aceitar a disciplina de decidir questões em comum e a ideia democrática de pessoas como iguais.

Igualmente ciente da necessidade de incorporar a desigualdade na concepção de deliberação legítima, Mansbridge (2007) ressalta que os teóricos devem se preocupar em analisar quais desigualdades são mais perversas para a legitimidade deliberativa e quais podem ser ignoradas sem grandes danos:

Algumas desigualdades têm sérias consequências para a legitimidade democrática do processo, como, por exemplo, evitar que preferências ou que alguns interesses, que poderiam ajudar na produção de soluções para problemas comuns, possam emergir na deliberação; prevenir que indivíduos tirem proveito do processo deliberativo para desenvolver suas faculdades e/ou fazer com que alguns participantes sejam menos respeitados do que outros. (MANSBRIDGE, 2007, p. 89-90).

As diferenças nas habilidades comunicativas ou no conhecimento técnico necessário para deliberação de algumas questões podem ter o efeito perverso de desigualdade na expressão de preferências e opiniões e no desrespeito em relação a uma fala mais localizada e pautada na vivência do problema. Contudo, “não se deve voltar à tese de irracionalidade das massas e impossibilidade da participação, mas avaliar que tipos de soluções são viáveis” (MANSBRIDGE, 2007, p. 90).

Um terceiro ponto identificado por Almeida e Cunha (2011) como relevante para qualificação dos processos deliberativos refere-se ao tipo de interesse em debate. Neste caso, a análise central liga-se aos impactos da discussão dos tipos de atores e suas respectivas motivações para participação. À guisa do escopo do tema pautado, como no

caso de políticas setoriais mais amplas, bens públicos específicos ou o aprofundamento do conhecimento de determinadas questões, motivações específicas podem servir de base para participação dos indivíduos.

Conforme visto, a capacidade dos fóruns deliberativos de produzirem um processo decisório efetivo, marcado pelo debate, pela contestação de ideias e pela decisão democrática não é dada como garantida, pois depende da interação e combinação de algumas variáveis e contextos sociopolíticos.

A Constituição Federal brasileira de 1988, em seu artigo 225, reconhece a responsabilidade comum da sociedade e do Estado na garantia de um ambiente ecologicamente equilibrado, o que somente pode ser imaginado em um contexto social onde seja permitida a atuação ampla da sociedade nas esferas decisórias. No entanto, ainda persiste a pergunta no que diz respeito à efetividade dessas arenas, sobretudo concernente às políticas ambientais brasileiras, escopo dessa pesquisa: qual é o nível de aceitação das contribuições apresentadas pela sociedade para elaboração ou modificação das normas ambientais?

2.2.3.1 Efetividade na deliberação das políticas ambientais brasileiras

De acordo com Lobato e Wienke, “é possível afirmar que toda política pública que acarreta interferência sobre o meio ambiente deve ser acompanhada de prévia consulta à sociedade” (LOBATO; WIENKE, 2011, p. 34). Na esfera ambiental, vários são os instrumentos que permitem e asseguram a participação direta da sociedade na elaboração de políticas públicas, seja no âmbito da administração pública, como, por exemplo, o licenciamento ambiental ou a participação coletiva na formulação de políticas públicas ambientais; seja no âmbito legislativo, por intermédio da iniciativa popular; ou a possibilidade de recurso ao judiciário, através de ação civil pública.

Entretanto, pode-se afirmar que não se dá à participação social a importância conferida pela Constituição Federal. O princípio democrático da participação da sociedade nas esferas decisórias de formulação de políticas públicas ambientais, mesmo tendo sua importância teórica amplamente reconhecida, ainda carece de comprovação de sua efetividade, exemplificadas nas pesquisas elencadas a seguir²⁴.

²⁴ Ressalta-se o ainda escasso número de pesquisas que visam analisar a efetividade deliberativa das arenas participativas de políticas públicas ambientais. O seu principal nicho encontra-se nos Conselhos e

Lobato e Wienke (2011) analisaram se o poder público vem acatando as decisões tomadas pela coletividade em matéria ambiental no Comitê de Gerenciamento da Bacia do Rio Camaquã. Chegaram à conclusão que o Comitê preocupa-se, formalmente, em disponibilizar à comunidade a possibilidade de intervir nas escolhas do poder público, mas, materialmente, não permite que essa possibilidade se concretize: “A participação existe, porém não na sua plenitude, com a força capaz de refletir a vontade da coletividade nas decisões do administrador quando estas se encontram em caminhos opostos” (LOBATO; WIENKE, 2011, p. 46). Uma das causas elencadas seria a irrelevante participação de membros representantes de setores da sociedade vinculados a movimentos ambientalistas: dos 55 membros do Comitê, apenas 01 (um) representava organização com discurso ambiental. Os demais eram representantes de setores produtivos como a indústria e a atividade agropecuária.

Quermes (2006) investigou a participação cidadã no Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, em Minas Gerais. Tal estudo concluiu que as contradições existentes na interface Estado e sociedade “distanciam-se de uma efetiva democracia participativa, fortalecendo elites orgânicas do Estado e da sociedade civil organizada que nem sempre defendem os interesses públicos” (QUERMES, 2006, p. 7). O problema fundamental percebido pelos conselheiros foram a lentidão do processo de implementação de normas, os entraves burocráticos e o pouco conhecimento técnico dos seus membros.

Corroborando com a conclusão acima apresentada, Matos (2015), ao analisar a experiência dos comitês de bacia hidrográfica na produção de políticas públicas de Recursos Hídricos em Sergipe, constatou que os comitês têm uma influência muito limitada na concretização das ações em favor da sustentabilidade dos recursos hídricos, embora sua institucionalização seja percebida pelos seus membros como positiva. Muitos dos entrevistados apontaram como um dos principais problemas a dependência do Estado, sem a autonomia e dinâmica política necessárias para um espaço propriamente republicano, pois, por exemplo, na atual estrutura, o Comitê não pode deliberar ações que envolvam aplicação de recursos financeiros que sejam unicamente debatidas no plenário por iniciativa de algum membro ou da diretoria do comitê.

Comitês de Bacias Hidrográficas, visto que o modelo de gestão dos recursos hídricos no Brasil é descentralizado, participativo e integrado e tem como unidade de planejamento a bacia hidrográfica, como exemplificado neste subcapítulo.

Similarmente sobre os Comitês de Bacias Hidrográficas, Abers e Jorge (2005) observaram que: i) as leis de água dão aos comitês poucos poderes concretos. A cobrança, competência vista por muitos como da maior importância para os comitês, ainda não foi implementada, com exceção de poucos Estados; ii) outras competências dos comitês não têm garantias de que serão cumpridas: faltam mecanismos legais que assegurem que decisões relacionadas à arbitração de conflitos sejam respeitadas pelos atores envolvidos ou que os órgãos gestores submetam suas decisões sobre obras hídricas à deliberação de comitês.

Ao analisar-se as ações empreendidas pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Santa Maria (CBHSM), bem como seu histórico de atuação entre 1994 e 2011 com base nas atas do comitê, classificou-se os assuntos que predominam no CBHSM, os quais indicaram as prioridades do órgão. Os pesquisadores concluíram que as resoluções de caráter normativo (38,85%) e administrativo (30,43%) aprovadas eram superiores em quantidade àquelas referentes à categoria Planos/Estudos e Projetos (14,01%), apresentando maior preponderância de ordem burocrática do que de implementação de políticas (DULAC; BAGGIOTTO; CRUZ; CONSENSA, 2012).

Os espaços de deliberação popular previstos na legislação ambiental possuem formalmente a intenção de garantir a participação da sociedade na formulação de políticas públicas ambientais. Entretanto, como visto e utilizado como hipótese para essa pesquisa, a instituição destes espaços não garante sua efetividade em termos de resultados.

Finda-se esse capítulo compreendendo-se que tais espaços de deliberação são um avanço em direção a uma democracia mais inclusiva e legítima, tendo em vista que os diversos atores da sociedade vocalizam interesses sociais. Nesse sentido, a tradição dualista da sociedade, que pregava a sociedade civil em contraposição à esfera estatal, transformou-se em uma concepção tripartite, na qual a sociedade faz parte de uma esfera da vida social complementar ao Estado e ao mercado. Assim sendo, o significado atual de sociedade civil não é mais aquele que a identifica com a sociedade burguesa liberal, mas o que lhe atribui o papel central de transformação social, complementar ao Estado e ao mercado.

Dessa divisão decorre a mobilização da sociedade civil brasileira, surgida com o processo de transição democrática e coroada com a Constituição de 1988, alicerçando a formação de uma sociedade debatedora e associada ao Estado nos arranjos institucionais participativos, mesmo tendo em vista a base da constituição política brasileira que,

desde os seus primórdios, tem dificuldade em separar o público do privado. Com essa nova forma de fazer política, atores sociais tradicionalmente marginalizados podem ser objeto de ressignificação, passando a ser protagonistas nos arranjos participativos.

Entretanto, quando se foca em tais espaços de expressão da sociedade, percebe-se que nem todas as pessoas afetadas pelas decisões estarão envolvidas no processo de deliberação. Assim, o papel do representante é essencial para conectar as esferas de opinião e ação dos seus representados. Seus dois maiores desafios concentram-se em como a representação pode alcançar a legitimidade necessária (respeito aos procedimentos imparciais, liberdade discursiva de todos os participantes e questionamento permanente) e na sua capacidade de incluir a maior pluralidade de atores possíveis (aposta-se não mais em termos numéricos de participantes, mas na qualidade discursiva, na formação autônoma de preferências e na adoção de políticas de reconhecimento de diferenças culturais). Portanto, é preciso que os atores sociais tragam informações e experiências para que a deliberação contemple os problemas envolvidos, visto que os representantes do Estado, assim como do mercado, possuem informações incompletas para a tomada de decisões.

Habermas acreditava que o procedimento deliberativo estabelecer-se-ia por meio de uma construção social fora dos marcos do Estado, que deliberariam sobre questões públicas e gerariam influência nas arenas políticas. Acredita-se que se deve conferir poder efetivo ao público deliberativo, transformando-se a discussão argumentativa em um processo de deliberação institucional. Com uma maior inserção da sociedade nas decisões por meio da ampliação de mecanismos de formação de vontade, tais arenas deliberativas devem não só propiciar o debate racional, mas também produzir decisões em mecanismos institucionais, efetivando, desse modo, a influência na formulação das políticas públicas. Esse pensamento vai ao encontro das arenas institucionalizadas de debates criadas pós-Constituição de 1988 e ampliadas nos anos 2000 no Brasil.

Instituídos, no Brasil, tais institutos, pesquisas começaram a ser feitas visando à sua avaliação. Se as primeiras pesquisas tinham como foco a efetividade participativa (ou seja, o público participante), os estudos mais recentes têm levantado questionamentos sobre sua efetividade deliberativa (ou seja, a verificação de produção de decisões). Tais pesquisas (ROMÃO; MARTELLI, 2013; VAZ, 2011; LOBATO; WIENKE, 2011; ALMEIDA; CUNHA, 2011) avaliam que as instituições participativas brasileiras parecem ter mais um efeito retórico do que efetivo na produção de suas decisões. A participação é efetiva, mas com influência limitada.

Resta o questionamento sobre a efetividade deliberativa da participação social em políticas públicas ambientais nacionais, como, por exemplo, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, objeto desta tese e a qual será detalhada no próximo capítulo.

3 A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Este capítulo objetiva apresentar a Política Nacional de Resíduos Sólidos, abordando seu histórico, diretrizes e instrumentos de gestão. Seu subcapítulo tem o intuito de descrever como se deu a realização das audiências públicas do PINRS.

A primeira iniciativa para a elaboração da Política de Resíduos Sólidos a nível nacional foi o Projeto de Lei do Senado Federal nº 354/89, que dispunha sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação final dos resíduos de serviços de saúde. Tal Projeto de Lei tramitou e foi modificado na Câmara dos Deputados dois anos depois (Projeto de Lei nº 203/91), adquirindo o perfil de processo legislativo. Em 2006, ocorreu a aprovação de um substitutivo pela Comissão Especial da Política Nacional dos Resíduos e, em 2007, a proposta do Executivo Federal, que serviu de base à discussão final para a instituição da Política Nacional de Resíduos Sólidos, foi submetida à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados (GADIA; OLIVEIRA, 2011).

Nestes quase 20 anos de tramitação do projeto inicial, cerca de 100 projetos relacionados ao tema foram apensados e tramitaram em conjunto. Tais projetos foram analisados por comissões especiais e alguns deles foram considerados inconstitucionais. Pode-se exemplificar o pressuposto da logística reversa, que prevê responsabilidades pós-consumo e encontrou resistência do setor industrial, o que procrastinou a aprovação do projeto de lei (COSTA, s/d).

O consenso dos setores industriais e dos catadores de materiais recicláveis serviu de base para que a PNRS fosse aprovada em junho de 2010 pelo Congresso Nacional e sancionada, pela Presidência da República, na forma da Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. Em seguida, a PNRS foi regulamentada pelo Decreto nº 7.404/2010.

A Lei 12.305/2010, ao instituir a Política Nacional de Resíduos Sólidos, representa um marco na nova compreensão social da importância e necessidade de se promover mudanças no manejo dos resíduos, uma vez que está diretamente relacionada aos preceitos de desenvolvimento sustentável (GADIA; OLIVEIRA, 2011).

A Lei da PNRS introduziu a diferenciação entre resíduos e rejeitos, reconhecendo o resíduo sólido como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania. Tal lei define rejeitos, no artigo 3º, inciso XV como os “resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de

tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e tecnicamente viáveis não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada” (BRASIL, 2010). Essa diferenciação permite concluir que o resíduo tem valor, sendo possível sua reciclagem e volta à cadeia produtiva, enquanto para o rejeito inexistente qualquer forma de reaproveitamento.

De acordo com a lei, a priorização na gestão e no gerenciamento dos resíduos sólidos deve ser os seguintes, conforme Figura 02:



Figura 02: Priorização no gerenciamento dos resíduos sólidos segundo a PNRS
 Fonte: elaborado pela autora.

Neste contexto estão compreendidos os princípios fundamentais da PNRS, que são, conforme Godoy (2013):

- 1) a prevenção e precaução na geração dos resíduos sólidos: cuidar antecipadamente dos riscos potenciais apresentados pelos resíduos, caso sejam manejados de forma incorreta.;
- 2) o princípio do poluidor-pagador e do protetor recebedor: penalizar a quem agride o meio ambiente, recompensando aos que o protegem;
- 3) a visão sistêmica na gestão dos resíduos sólidos, na busca pelo desenvolvimento sustentável: amalgama as variáveis meio ambiente, sociedade, cultura, economia, tecnologia e saúde pública;
- 4) a responsabilidade compartilhada: atribuições de todos os envolvidos no ciclo de vida dos objetos produzidos;
- 5) a ecoeficiência e cooperação: entre as diferentes esferas do poder público, privado e demais segmentos da sociedade.

Os demais princípios dizem respeito ao reconhecimento do resíduo sólido reutilizável, ao respeito à diversidade local e regional, ao direito da sociedade à informação e ao controle social e, por fim, ao princípio da razoabilidade e da proporcionalidade na aplicação de taxas e tributos relativos aos resíduos.

A PNRS integra e complementa o ordenamento jurídico de proteção ambiental, situando-se ao lado de importantes leis, como, por exemplo, a da Política Nacional do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e dos Crimes Ambientais (FARIA, 2012). Ela é

especialmente articulada com a Política Federal de Saneamento Básico (PFBSB), por ambas tratarem sobre limpeza urbana e manejo de resíduos. Além disso, incorpora diretrizes da Agenda 21 e dos 17 objetivos do desenvolvimento sustentável da ONU ao modelar a gestão dos resíduos e rejeitos, bem como dar espaço à participação social no planejamento de sua gestão.

A Associação Brasileira de Empresas de Tratamento de Resíduos (ABETRE, 2015), em um balanço emitido em 2015, classifica a PNRS como uma política que tem interfaces com várias outras políticas públicas, como o meio ambiente, os consórcios públicos, a educação ambiental e programas com catadores. Contudo, neste relatório, a ABETRE destaca a PNRS como uma política:

Bem formulada quanto a princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos, bem formulada quanto às responsabilidades dos geradores e do poder público, indefinida quanto a instrumentos econômicos e incentivos fiscais, financeiros e creditícios, ineficiente quanto a prazos para implementação (alguns de imediato, muitos sem prazo), ineficaz quanto às responsabilidades pelo processo de implementação (só atribuídas ao governo federal), ineficaz quanto a mecanismos de acompanhamento da implementação. (ABETRE, 2015, p. 47).

Em que pese o texto inovador da Lei, o qual estabelece que a prioridade na gestão dos resíduos não é voluntária e sim obrigatória, além de uma responsabilidade compartilhada de toda a sociedade, posicionando o Brasil ao lado de países como os da União Europeia e o Japão (FARIA, 2012), suas metas e fiscalização necessitam de melhoramentos.

O estabelecimento do prazo de 4 (quatro) anos - até 2014 - para implantar a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos em aterros sanitários e consequente eliminação de lixões não foi cumprido. Cerca de 60% das cidades brasileiras não se adequaram a essa imposição. Apenas 2.202 municípios, num total de 5.561, estabeleceram medidas para garantir a destinação adequada do lixo que não pode ser reciclado ou usado em compostagem (CARVALHO, 2014; VERDÉLIO, 2016).

Assim, uma emenda parlamentar (projeto de Lei Complementar 14/2015) está em tramitação no Congresso estabelecendo novos prazos, entre 2018 e 2021, de acordo com o município: as capitais e municípios de região metropolitana terão até 31 de julho de 2018 para acabar com os lixões; os municípios de fronteira e os que contam com mais de 100 mil habitantes, com base no Censo de 2010, terão um ano a mais para implementar os aterros sanitários; as cidades que têm entre 50 e 100 mil habitantes terão

prazo até 31 de julho de 2020; e o prazo para os municípios com menos de 50 mil habitantes será até 31 de julho de 2021 (SALOMÃO, 2015).

O prazo da Lei que extinguiu os lixões acabava em 2014. Um novo projeto de lei só foi criado no ano seguinte, o qual teve aprovação no Senado e até o momento (setembro de 2018) ainda não foi votado pela Câmara dos Deputados.

Outro exemplo de ineficácia no cumprimento da Lei está na obrigação de elaboração de planos municipais e estaduais de resíduos sólidos como condição para que estados e municípios tenham acesso a recursos para investirem na coleta seletiva e na profissionalização das cooperativas. Isso geraria inclusão e garantia de renda aos catadores, que seriam subsidiados. Somente 41% dos municípios elaboraram seus planos (SALOMÃO, 2015; VERDÉLIO, 2016). O prazo, que tinha sido prorrogado até o mês de agosto de 2016, faz parte do texto do projeto de Lei 14/2015, o qual ainda não votado.

Godoy (2013) questiona como as prefeituras irão enfrentar o desafio de adequar-se à nova Lei, especialmente “naqueles municípios em que a pobreza é endêmica, o analfabetismo dominante, o saneamento básico não existe, as condições da saúde pública são lastimáveis e a consciência política e ambiental não se conhecem” (GODOY, 2013, p. 10).

Na teoria, a PNRS reconhece o valor econômico do resíduo; obriga os grandes empreendedores a fazerem uma opção entre a redução, o reuso e a reciclagem; e promove a integração com as cooperativas de catadores de materiais reciclados (REVEILLEAU, 2011). Contudo, o não cumprimento dos prazos e a não realização das ações propostas acabaram por não solucionar um dos mais graves problemas ambientais urbanos. A disposição inadequada dos resíduos sólidos, além de ameaçar a qualidade do meio ambiente e a saúde pública, responde por graves mazelas sociais, como as condições inumanas dos que vivem nos lixões.

É preocupante o contraste entre as ambições da PNRS e a lentidão com que ela se transforma em realidade (ABRAMOVAY, 2013). Deste modo, tem-se como fundamental a participação de toda a sociedade não só na formulação (como no caso das audiências públicas do PINRS, mencionadas abaixo), mas igualmente no acompanhamento e fiscalização de metas e prazos de tais políticas.

3.1 AS AUDIÊNCIAS DO PLANO NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Este subcapítulo aborda os procedimentos adotados para a realização das audiências públicas do PINRS, de acordo com os dois únicos artigos encontrados cujo objeto de estudo foram as audiências públicas do Plano Nacional de Resíduos Sólidos: IPEA (2012) e Fonseca *et al.* (2013).

Estes estudos concentraram-se na análise das dimensões que caracterizaram o processo, ou seja, buscaram identificar fatores de qualidade no processo de planejamento e de condução das audiências públicas. Ressalta-se, ademais, que estas pesquisas foram finalizadas antes da publicação da versão final do PINRS, não evidenciando a efetividade da participação na redação final do Plano.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, institucionalizada pela Lei nº 12.305/2010, estabeleceu o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PINRS) como um de seus principais instrumentos de gestão. Essa lei, regulamentada pelo Decreto nº 7.404/2010, instituiu o Comitê Interministerial (CI), composto por 12 ministérios, responsável pela elaboração, coordenação e implementação do PINRS, com a coordenação do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

O Decreto nº 7.404/2010 determinava o prazo de 180 dias para a elaboração do referido plano. Dentro desses 180 dias, deveriam ser realizados todos os estudos técnicos necessários; a organização e mobilização para, no mínimo, cinco audiências públicas regionais e uma audiência pública nacional; a consulta pública via internet; e a sistematização das contribuições da sociedade, além do prazo para a elaboração e publicação da versão preliminar do plano.

Uma primeira versão do PINRS foi elaborada pelo CI a partir do diagnóstico da situação dos resíduos sólidos, contendo cenários, metas, diretrizes e estratégias para seu o cumprimento (BRASIL, 2011). Essa versão, como estabelecida em lei, foi submetida ao debate com a sociedade civil nas audiências, nas quais os participantes puderam fazer emendas e sugestões ao texto.

Foram criados convites digitais para cada Audiência Pública (conforme Apêndices). Tanto para as audiências regionais como para a nacional, foi desenvolvido um *site* (cujo endereço eletrônico é <http://www.cnrh.gov.br/pnrs> para as audiências regionais e <http://www.cnrh.gov.br/pnrsnac> para a nacional) para inscrição e acompanhamento, conforme figura 03:



Figura 03. Site Audiências e Consulta Pública do PINRS – Página Inicial

Fonte: MMA, 2016.

Para inscrição nas Audiências Públicas, o número de vagas disponíveis para participação foi previamente estipulado levando-se em conta a porcentagem de participantes por região, estado, tema e setor. Este número total de vagas era calculado levando-se em consideração os aspectos físicos do local no qual seria realizada a audiência, ou seja, pela capacidade de pessoas comportada pelo local. O usuário (pessoa a qual pleiteava uma vaga por inscrição no sistema) era informado no momento de sua inscrição o número de vagas disponíveis levando em consideração os parâmetros definidos previamente, como se infere pela figura 04:



Ministério Meio Ambiente
 Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano










Principal Documentos Inscrições Dúvidas
Administração

INSCRIÇÃO AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PNRS

SEGUNDA ETAPA

CPF:	
Usuário:	BRÁULIO GOTTSCHALG DUQUE
Entidade que representa:	SRHU
Estado:	Distrito Federal
REGIÃO:	CENTRO OESTE
LOCAL e DATA:	CAMPO GRANDE (13 e 14/09)
SETOR:	GOVERNO
Grupos Temáticos:	Tema 1: Resíduos Sólidos Urbanos e Catadores -> vagas encerradas, cadastro de reserva Tema 2: Resíduos de Serviços de Saúde e de Portos, Aeroportos e Terminais Rodov -> vagas disponíveis: (2) Tema 3: Resíduos Industriais -> vagas disponíveis: (4) Tema 4: Resíduos da Mineração -> vagas disponíveis: (4) Tema 5: Resíduos Agrosilvopastoris -> vagas disponíveis: (3) Tema 6: Resíduos da Construção Civil -> vagas disponíveis: (4)
Grupo Temático:	<input type="text" value="[Selecione o Tema]"/>

©2012 - ATI / GAB/ SRHU / MMA

Figura 04. Inscrição Audiência Pública do PINRS

Fonte: MMA, 2016.

A Consulta Pública do Plano Nacional de Resíduos Sólidos foi disponibilizada no mesmo instante em que se abriram as inscrições para as Audiências Públicas Regionais do PINRS e com data final prorrogada para o dia 27 de dezembro de 2011. Para facilitar as contribuições desta consulta pública, foi disponibilizada, junto ao Formulário de Contribuições, a versão preliminar do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, conforme figura 05:



Figura 05. Consulta Pública – Documentos

Fonte: MMA, 2016.

A partir da interlocução do MMA com gestores públicos dos diferentes estados da Federação, foram selecionadas as cidades onde aconteceriam as audiências públicas regionais. A primeira audiência regional aconteceu na cidade de Campo Grande, Mato Grosso do Sul, entre 13 e 14 de setembro de 2011, e colheram-se as contribuições da região Centro-Oeste. A segunda AP ocorreu em Curitiba, Paraná, entre 4 e 5 de outubro, correspondendo à oitava da região Sul. A etapa seguinte foi em São Paulo, capital, entre 10 e 11 de outubro, representando a região Sudeste. Em 13 e 14 de outubro, foi realizada a AP da região Nordeste, ocorrida em Recife, Pernambuco; e entre 18 e 19 de outubro, ocorreu a audiência da região Norte, em Belém, Pará. Uma audiência pública nacional foi realizada em Brasília, entre 30 de novembro e 1º de dezembro de 2011, com o objetivo inicial de consolidar as contribuições recebidas nas APs regionais (BRASIL, 2011).

Para Fonseca *et al.* (2013), as audiências foram realizadas em um momento ideal. Além de já haver um substrato legal que determinava a elaboração do plano, bem como um texto preliminar para a consulta da sociedade civil, a participação ocorreu em um momento de planejamento da política, em que foram discutidas diretrizes, ações e metas que iriam compor a política pública.

Ainda segundo Fonseca *et al.* (2013), houve ganhos de qualidade no processo porque o Ministério do Meio Ambiente realizou as audiências em parceria com governos estaduais. Assim, o processo de divulgação e mobilização, bem como o provimento de infraestrutura (auditórios, equipamentos de áudio e vídeo, entre outros), foi compartilhado entre diversos atores, compensando a falta de recursos do MMA e, ao

mesmo tempo, garantindo um comprometimento político dos demais atores envolvidos. Quanto à questão da falta de pessoal tecnicamente capacitado, o MMA contratou consultores especialistas na temática de resíduos sólidos para auxiliar no esclarecimento de dúvidas dos participantes. Isso contribuiu para que a pesada linguagem técnica da temática fosse, em parte, traduzida pelos especialistas, facilitando a participação.

A infraestrutura das audiências do PNRS variou muito conforme a região, sendo em geral considerada satisfatória. No entanto, um caso merece destaque, por demonstrar outro elemento importante e que vai além da simples adequação física das instalações destinadas a abrigar o evento. Em São Paulo, o local escolhido para a realização da audiência foi a sede da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Embora esse local fosse ideal para realizar as audiências em termos físicos, não o era em termos simbólicos. A FIESP é uma tradicional representante de um dos principais grupos de interesse envolvidos na questão dos resíduos sólidos: a indústria. De acordo com Fonseca *et al.* (2013), esse fato gerou um sentimento, por parte dos catadores de materiais recicláveis (outro dos principais grupos de interesse na temática, cuja posição tinha pontos importantes de divergência com os interesses da indústria), de que eles não eram bem-vindos na audiência. No entanto, ao ouvir o discurso dos catadores nessa audiência, acredita-se que, caso eles não tenham sido considerados bem-vindos, esse sentimento não foi repassado nas suas falas. Não foi observado que eles estavam intimidados, tendo em vista seu discurso combativo e de favorecimento à sua classe.

No que se refere à condução das audiências, uma metodologia comum foi utilizada em todas as APs, de forma que pudessem padronizar o trabalho e as formas de contribuição (IPEA, 2012):

1) Primeiro dia (manhã):

- Mesa de abertura com a participação de representantes do MMA, do governo estadual responsável pela organização local da AP e do governo estadual/municipal de estados da região. Em algumas APs, estavam presentes na mesa de abertura um representante da sociedade civil, em especial do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), e/ou um representante do Ministério Público;
- Apresentação do diagnóstico sobre a situação dos resíduos sólidos, elaborado pelo IPEA;
- Apresentação oral da metodologia de trabalho a ser utilizada nos grupos de trabalho temáticos (GTs);

2) Primeiro dia (tarde): Discussão em grupos de trabalho temáticos;

- 3) Segundo dia (manhã): Discussão em grupos de trabalho temáticos;
- 4) Segundo dia (tarde): Plenária para apresentação das contribuições oriundas dos grupos temáticos.

Foram organizados sete grupos de trabalho, divididos de acordo com os seguintes temas: i) resíduos sólidos urbanos; ii) resíduos de serviços de saúde; iii) resíduos industriais; iv) resíduos agrossilvopastoris; v) resíduos de mineração; vi) resíduos da construção civil; vii) resíduos de portos, aeroportos e passagens de fronteira. Cada grupo teve um coordenador indicado pelo Ministério do Meio Ambiente e um consultor contratado pelo MMA, que fazia a exposição das diretrizes, estratégias e metas constantes da Versão Preliminar do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, referentes ao tema do grupo e que sistematizou as contribuições do debate (MMA, 2016).

Na terceira audiência pública regional, ocorrida em São Paulo, o GT sobre resíduos sólidos urbanos foi subdividido em três grupos; e nas APs de Belém e Brasília, a subdivisão foi em dois grupos, conforme o número de inscrições recebidas. Cada grupo possuía um coordenador, geralmente servidor do MMA, apoiado por um consultor especialista no tema em questão. Algumas vezes, o GT foi coordenado pelo consultor (IPEA, 2012).

A metodologia de trabalho, exposta apenas verbalmente por representante do MMA, ao final da manhã do primeiro dia, determinava como seria a dinâmica nos diferentes GTs. Inicialmente, o coordenador do GT lia o texto da versão preliminar do PINRS, e os participantes manifestavam sua intenção de apresentar destaques (inserção de emendas) para determinadas diretrizes, estratégias ou metas. Após todo o texto do tema em discussão ser lido e as manifestações de destaque serem registradas, passava-se para as contribuições ao texto. Apenas aqueles que manifestavam destaques puderam fazer sugestões ao texto do plano. Se os participantes estivessem de acordo com a contribuição, ela permanecia, mas caso houvesse opinião contrária, esta era manifestada e os proponentes defendiam sua proposta. Caso ainda não houvesse consenso, a proposta era posta em votação. Apenas aqueles que haviam se inscrito no evento e que possuíam crachá de identificação podiam fazer contribuições e votar (IPEA, 2012).

Ao final da AP, as contribuições eram sistematizadas e apresentadas na plenária final por um relator escolhido em cada GT. Geralmente, os subgrupos de resíduos sólidos urbanos não conseguiam finalizar a discussão de todas as diretrizes, estratégias e metas, visto que eram mais numerosas para este tema que para os outros. Além disso, o

elevado número de participantes nesses subgrupos acabava por diversificar ainda mais o debate. Quando não era possível debater e registrar as contribuições para todos os pontos do plano, os coordenadores dos GTs instruíam os participantes a enviarem suas contribuições por meio da consulta pública *on-line*. Os consultores dos GTs elaboraram um relatório com as contribuições de cada etapa regional (IPEA, 2012).

Para a audiência pública nacional, todas as contribuições recebidas nas APs regionais foram sistematizadas pelos consultores e entregues para análise do Comitê Interministerial, o qual podia efetuar alterações no documento. De acordo com a versão preliminar do PINRS, tais contribuições seriam consolidadas na AP nacional, que encerrou o processo de participação social via audiências públicas. As contribuições das APs regionais, entretanto, foram sistematizadas e novamente postas em discussão na AP nacional (IPEA, 2012).

Na visão de Fonseca *et al.* (2013), como as audiências do PINRS contaram com um documento de referência, e a metodologia utilizada para o debate focava nas contribuições relativas ao documento, as manifestações foram objetivas. Além disso, a metodologia incluía a priorização de propostas, o que permitiu identificar quais itens da política atendiam à maior parte dos presentes. Tal metodologia facilitou o trabalho dos responsáveis pela sistematização das contribuições e, conseqüentemente, possibilitou uma melhor consideração das contribuições pelos responsáveis pela redação da versão final do plano.

Contudo, Fonseca *et al.* (2013) ressaltaram que, embora contasse com inovações bem-sucedidas, a metodologia utilizada no PINRS teve suas falhas. A primeira delas refere-se à falta de clareza, em certos momentos, quanto às regras procedimentais. Tais regras não foram suficientemente disponibilizadas aos participantes com antecedência e os próprios mediadores por vezes tinham dúvidas em relação à sua aplicação. Além disso, a interpretação e aplicação das regras pelos mediadores não foi totalmente coerente nas várias etapas da audiência. Isso gerou, em alguns momentos, um sentimento de confusão e incerteza por parte dos participantes, influenciando de forma negativa a sua percepção sobre a efetividade do processo.

Alguns elementos da metodologia tinham um caráter deliberativo, dissonando do caráter consultivo da AP, tais como a votação para eleger uma única proposta a ser encaminhada. Isso levou a uma percepção equivocada sobre o objetivo do processo. Audiências públicas são, por definição, consultivas e as audiências do PINRS não fugiram a essa regra. Mas observou-se que a utilização de elementos metodológicos

típicos de processos deliberativos tem o potencial de gerar insatisfação entre os participantes, que esperavam que aquilo que foi votado constasse no documento final (FONSECA *et al.*, 2013).

Quanto à transparência, Fonseca *et al.* (2013) pontuaram que houve reclamações quanto à divulgação deficitária do evento, ao reduzido prazo entre a disponibilização dos documentos de referência e a audiência pública e com relação à falta de clareza sobre a metodologia. No entanto, os autores ressaltam que não há evidências de que os problemas das audiências do PINRS tenham resultado de uma postura ativa dos(as) gestores(as) no sentido de reduzir a transparência, mas, sim, de falhas de organização por parte dos órgãos responsáveis pelo evento e do curto tempo disponível devido a prazos legais.

O relatório do IPEA (2012) pontua algumas falhas em relação à organização das APs, estas de valor simbólico no que se refere à falta de coerência entre os objetivos do plano em discussão e a logística de organização do evento. Nos locais das audiências, não havia disponibilização de coleta seletiva de lixo e fez-se uso de copos de plástico. Além disso, houve grande desperdício de papel tanto com a fabricação de crachás para todos os inscritos, dos quais grande parte não compareceu, como com a impressão do plano revisado para a audiência nacional sem utilizar o verso da folha.

De acordo com os dois artigos, não houve dúvidas de que o processo participativo resultou na produção de subsídios para os tomadores de decisão, dando-lhes mais legitimidade, maior apoio social, maior quantidade e melhor qualidade de informação. A metodologia empregada, centrada em um texto e na limitação das contribuições, levou ao debate dos participantes. No entanto, ainda resta a dúvida de como cada segmento da sociedade utilizou seu discurso e se esse discurso resultou em efetiva mudança no texto final do PINRS, questões essas que serão analisadas nesta pesquisa.

4 A MARCA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PINRS

O objetivo deste capítulo é apresentar os resultados obtidos pela pesquisa. Para tanto, buscou-se responder às questões norteadoras da tese, quais sejam:

- 1) Quais atores participaram das discussões do Plano Nacional de Resíduos Sólidos?
- 2) Como se deu a representação da sociedade por esses atores?
- 3) Como foi a participação de cada segmento da sociedade no processo de formulação desta Lei?
- 4) Qual foi a formação discursiva dos diferentes atores participantes?
- 5) Houve mudança efetiva entre o texto preliminar apresentado pelo governo e o texto final após as audiências?

Partindo do modelo tridimensional dos principais aspectos dos mecanismos de participação social estabelecido por Fung (2006), os resultados serão divididos em: i) os atores participantes das audiências; ii) o discurso de tais participantes na construção do texto final do PINRS; iii) a extensão do impacto da participação da sociedade sobre o texto final do Plano.

4.1 A PARTICIPAÇÃO DOS ATORES E SUA REPRESENTAÇÃO

Tendo em vista que as inovações institucionais da democracia brasileira figuram como um rico laboratório não apenas para o país, mas também para o debate internacional (VIOLA; MAINWARING, 1987; MATTOS, 2004; MANOR, 2004; JACOBI, 2006), o conhecimento sobre seus diferentes participantes e sobre a pluralização de sua representação “é central para a democratização deste experimento” (ALMEIDA, 2013, p. 39).

A quantidade de integrantes é um fator importante no processo participativo: por um lado, uma maior quantidade possibilita uma participação mais ampla; por outro, um número excessivo pode tornar o processo decisório mais moroso e mais difícil de gerir e organizar. Se o objetivo é estabelecer um sistema de governo democrático que proporcione o máximo de oportunidades para os cidadãos participarem das decisões políticas, evidentemente a democracia de assembleia em um sistema político de pequena

escala tem vantagem. Contudo, se a meta é estabelecer um sistema democrático de governo que proporcione o maior terreno possível para tratar eficazmente dos problemas de maior importância para os cidadãos, então, em geral, a vantagem estará numa unidade de tal tamanho que será preciso um sistema representativo (DAHL, 2001).

Este é o dilema da participação do cidadão *versus* a eficácia do sistema, segundo Dahl (2001): quanto menor a unidade democrática, maior seu potencial para a participação do cidadão e menor a necessidade de que os cidadãos deleguem as decisões do governo a representantes. Quanto maior a unidade, maior sua capacidade para tratar de problemas importantes para seus cidadãos e maior a necessidade dos cidadãos de delegarem as decisões a representantes. De acordo com Moura e Fonseca (2016), é desejável alcançar um nível ótimo ou um ponto de equilíbrio no qual a quantidade seja máxima quanto à diversidade e representatividade, e dentro de limites que permitam a fluidez do processo decisório e a melhor governabilidade. No entanto, em seu trabalho, os autores não deram maiores pistas de como se chegar a tal ponto de equilíbrio no tocante à quantidade de participantes.

No intuito de conhecer os participantes das audiências do PINRS e como se deu a sua representação, perguntas 01 e 02 das questões norteadoras da tese, realizou-se uma pesquisa documental de fonte primária onde foram sistematizadas as informações contidas nas listas de presença das audiências do PINRS, elaboradas pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA). Ressalta-se que tais listas foram adquiridas por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão do Governo Federal (e-SIC) através do pedido nº 02680.000735/2017-11.

Conforme visto no capítulo que trata das audiências do PINRS, o número de vagas disponíveis para participação foi previamente estipulado levando-se em consideração os aspectos físicos do local no qual seria realizada a audiência e a ordem de inscrição foi o que definiu a existência da vaga.

Acredita-se que o parâmetro “capacidade do aspecto físico do local” é válido quando a qualidade da discussão tem maior importância do que a quantidade de integrantes da audiência, como no caso da discussão do texto do Plano. Por se tratar de uma escala nacional, ou seja, seu universo é um país com cerca de 207 milhões de habitantes, também é aconselhável que os cidadãos sejam representados por seus pares.

No entanto, a ordem de inscrições não nos parece ser a mais propícia diante da relevância da política pública em questão. Há críticas sobre a publicidade de tais

audiências, visto que o Decreto nº 7.404/2010 determinava o prazo de 180 dias para a elaboração do referido plano. Dentro desses 180 dias, deveriam ser realizados todos os estudos técnicos necessários, a organização e mobilização para cinco audiências públicas regionais e uma audiência pública nacional, a consulta pública via internet e a sistematização das contribuições da sociedade, bem como a elaboração e publicação da versão final do plano.

A necessidade de celeridade, de acordo com FONSECA *et al.* (2013), dificultou as atividades de mobilização e divulgação das audiências: a responsabilidade da divulgação das audiências públicas foi dividida entre os governos dos estados-sede e o MMA. Aqueles ficaram responsáveis pela divulgação no próprio estado enquanto este se responsabilizou pela divulgação nos demais órgãos.

A divulgação pelo MMA foi feita mediante ofícios - encaminhados aos governos dos estados, e convites - direcionados às entidades relevantes, a partir de uma lista elaborada pelo próprio ministério tendo como base a experiência de processos anteriores. Outrossim, foram firmadas parcerias com as federações das indústrias para a divulgação no setor privado, e uma cooperação entre a assessoria de imprensa do MMA e a assessoria de imprensa dos estados-sede, para a divulgação na mídia.

No tocante à publicidade desses eventos, entende-se que a divulgação das audiências deveria ser realizada por todos os Estados, bem como por cada município brasileiro, tendo em vista que seus gestores encontram-se mais próximos da comunidade.

Ainda de acordo com FONSECA *et al.* (2013), apesar dos esforços citados, as críticas dos participantes foram abundantes, indicando que a divulgação das APs não foi feita de maneira adequada, porque não foi difusa o suficiente e não atendeu a prazos necessários para a articulação dos participantes. Alguns participantes governamentais entrevistados queixaram-se de que o convite para a AP foi encaminhado apenas para as Secretarias de Estado de Meio Ambiente e não para as demais secretarias. Alguns representantes de ONGs e do setor privado reclamaram que apenas ficaram sabendo das APs de forma indireta (ou seja, não receberam convite formal nem viram divulgação feita pelos organizadores).

Ao ser questionado pela pesquisadora, novamente por meio do e-SIC, através do pedido nº 02680.000193/2018-50, sobre como tinha sido a publicidade das audiências e para quais órgãos ou entidades os convites tinham sido enviados, a resposta do Ministério do Meio Ambiente foi:

Prezada Cidadã, os convites para as audiências do plano nacional foram feitos para o público em geral, com divulgação auxiliada por órgãos locais parceiros. Na página do Sinir, na aba ‘Plano de Resíduos Sólidos »» Plano de Resíduos Sólidos’ (<http://www.sinir.gov.br/web/guest/plano-nacional-de-residuos-solidos>), podem ser acessados os convites para as audiências de cada região brasileira, bem como o contato do órgão local parceiro (telefone). (MMA, 2018, via e-SIC).

No entanto, na página citada, não há qualquer menção aos órgãos locais parceiros. Apenas os convites digitais (demonstrados nos Apêndices) estão disponíveis.

Como fruto dessa publicidade, para as 06 (seis) audiências do PINRS, foram inscritas 2.512 (duas mil, quinhentos e doze) pessoas em sua totalidade e houve um cadastro de reserva de 1.753 (um mil, setecentos e cinquenta e três) pessoas, conforme demonstrado na tabela 04:

TABELA 04 - Total de Inscritos nas audiências do PINRS por Setor

	Centro -Oeste	Sul	Sudeste	Nordeste	Norte	Nacional	Total
Sociedade civil	87	129	335	135	98	316	1.100
Governo	84	146	138	143	131	186	828
Empresários	52	112	226	38	21	135	584
Total de inscritos	223	387	699	316	250	637	2.512
Cadastro de reserva	194	239	724	153	136	307	1.753

Fonte: elaborado pela autora a partir da coleta de dados (2018).

Salienta-se, de acordo com os números da Tabela 04, que na audiência realizada no Sudeste, cuja região possui maior histórico de capital social e associativismo, como visto no Capítulo 1, a presença da participação da sociedade civil foi mais expressiva. Por outro lado, enquanto em regiões onde a participação da sociedade é ainda recente e/ou onde há grandes distâncias que dificultam o acesso dos interessados, a presença nas APs de representantes governamentais se sobressaiu. Este foi o caso das APs das regiões Centro-Oeste, Norte, Nordeste e Sul.

Desta forma, houve expressiva participação de representantes do governo nas audiências das regiões Norte, Nordeste e Sul: o número de participantes representando o governo foi maior do que da sociedade civil. Na audiência da região Centro-Oeste, o número foi praticamente o mesmo. Tais números não condizem, proporcionalmente falando, à divisão dos segmentos na sociedade brasileira, visto que se estima que apenas

1,6% da população são funcionários públicos²⁵. Isso pode ser explicado pela publicidade focada em órgãos do setor público, cuja defasagem de divulgação dos eventos para associações e cooperativas da sociedade civil foi criticada, como visto.

Quanto à quantidade de pessoas interessadas em participar nas 06 audiências, tem-se o montante de 4.265 (quatro mil, duzentas e sessenta e cinco) cidadãos (inscritos mais cadastro de reserva). Proporcionalmente à população apta à votação do Brasil²⁶, 0,0029% da população adulta teve interesse em participar das audiências. Em comparação ao número de pessoas que participaram das 97 Conferências Nacionais realizadas a partir de 2013 - 6,5% da população adulta do país, conforme Avritzer (2012b), percebe-se que, para cada audiência, participaram 0,0005% da população adulta, enquanto que, em cada Conferência, participaram 0,067% de cidadãos brasileiros. A diferença de participação nas Conferências é cerca de 13.500% superior às audiências, de onde se pode inferir que a publicidade nas Conferências foi muito mais eficaz do que nas audiências do PINRS.

Do total de 2.512 (duas mil, quinhentos e doze) pessoas inscritas, 1.753 (um mil, setecentos e cinquenta e três) pessoas estiveram presentes nos dias das APs, ou 72,68% do total, sendo que foram realizadas 564 (quinhentas e sessenta e quatro) inscrições no local dos eventos, como demonstrado na tabela 05:

TABELA 05 - Total de Presentes nas audiências do PINRS

	Centro-Oeste	Sul	Sudeste	Nordeste	Norte	Nacional	Total
Presentes	218	243	422	256	218	396	1.753
Inscrições no local	109	42	106	109	82	116	564

Fonte: elaborado pela autora a partir da coleta de dados (2018).

Tem-se que, dos 4.265 (quatro mil, duzentos e sessenta e cinco) pessoas que se inscreveram ou ficaram no cadastro de reserva, 2.412 (duas mil, quatrocentos e doze) fizeram-se presentes nas audiências, ou 56,55% do total. Isso significa que quase metade dos inscritos não participou dos eventos.

Como se infere da Tabela 06, o tema que contou com mais participantes foi o de “Resíduos Sólidos Urbanos e Catadores”, com 1.426 (um mil, quatrocentos e vinte e seis) inscrições, 59,12% do total, como já se esperava pela relevância do objeto. O

²⁵ Segundo censo do IBGE de 2012.

²⁶ De acordo com o TSE (AMORIM, 2016; SOUZA, 2016), o número de eleitores aptos na eleição municipal de 2016 foi de 144.088.912 cidadãos.

segundo tema que contou com mais inscritos foi “Resíduos Industriais”, com 369 (trezentos e sessenta e nove) inscrições, 15,29% do total, seguido por “Resíduos da Construção Civil”, “Resíduos de Serviços de Saúde e Resíduos de Portos, Aeroportos e Terminais Rodoviários”, “Resíduos Agrossilvopastoris” e “Resíduos de Mineração”, que tiveram, respectivamente, 9,24%, 8,70%, 4,47% e 3,15% das inscrições:

TABELA 06 - Total de Inscritos por Tema nas audiências do PINRS

	Centro-Oeste	Sul	Sudeste	Nordeste	Norte	Nacional	Total
Tema 1: Resíduos Sólidos Urbanos e Catadores	11	204	395	197	149	470	1.426
Tema 2: Resíduos de Serviços de Saúde e Resíduos de Portos, Aeroportos e Terminais Rodoviários	29	38	48	35	25	35	210
Tema 3: Resíduos Industriais	27	69	157	34	20	62	369
Tema 4: Resíduos de Mineração	12	15	16	6	17	10	76
Tema 5: Resíduos Agrossilvopastoris	20	25	22	12	21	8	108
Tema 6: Resíduos da Construção Civil	24	36	61	32	18	52	223

Fonte: elaborado pela autora a partir da coleta de dados (2018).

No tocante à representação, ressalta-se que o MMA, ao dividir o total de inscritos, separou-os pelos setores da sociedade, utilizando a divisão tripartite da sociedade, conforme proposto por Cohen e Arato (1992), qual seja: sociedade civil, Estado e mercado. Infelizmente, não há, nas listas de presença, espaço para preenchimento da origem de cada participante (por exemplo, se um representante da sociedade civil era estudante, docente, integrante de uma ONG ou fazia parte de uma cooperativa. Tal proveniência foi identificada na apresentação oral de cada um nos grupos de trabalho). Tampouco há indicação de gênero, perfil socioeconômico, étnico ou cultural dos participantes.

Fizeram parte do segmento da sociedade civil, além de cidadãos comuns, representantes do Movimento Nacional dos Catadores, de outras cooperativas e associações de catadores, também pesquisadores, estudantes e docentes, especialmente do ensino superior. Os representantes do governo constituíram-se de servidores públicos federais (funcionários da EMBRAPA, INPI, IPEA, Ministérios do Meio Ambiente, da

Agricultura e da Indústria e Comércio) e uma considerável parte de funcionários estaduais (das secretarias estaduais de meio ambiente, além de integrantes de cargos de comissão como coordenadores, diretores e superintendentes). Os representantes do mercado consistiram em empresários, funcionários e advogados de empresas de diversos segmentos.

Do montante de inscritos, 1.100 autointitularam-se como sendo da sociedade civil, ou 45,60% do total; 778 disseram estar representando o governo, 32,26%; e 534 representaram o mercado, ou 22,14% do total de inscritos.

Ao comparar estes números da representação da sociedade do PINRS com outras arenas participativas em que a representação da sociedade foi pesquisada, como a II Conferência Nacional do Meio Ambiente (CNMA), a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados, as audiências realizadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e de acordo com análise de Silva (2009) em 34 conferências nacionais, chega-se aos números da Tabela 07:

TABELA 07 – Comparação de representantes da sociedade em arenas participativas (%)

	Audiências PINRS	II CNMA*	CCTCI**	Audiências ANEEL	Conferências Nacionais
Sociedade civil	45,60	50	35,8	41,29	55,1
Governo	32,26	20	50,8	11,4	36,6
Mercado	22,14	30	12	47,31	8,3

Fonte: elaborado pela autora a partir da coleta de dados e referencial bibliográfico (2018).

*percentual conforme requisito do edital.

**1,4% autointitularam-se não constantes de nenhuma divisão.

Infere-se como ideal os percentuais da II CNMA, uma vez que seus organizadores estipularam critérios para a representação por setores com o objetivo de garantir a participação de todos os segmentos da sociedade. Desta maneira, ao relacionar tais percentuais com os números da representação das audiências do PINRS, verifica-se que a sociedade civil chegou perto da casa dos 50%, percentual que se espera de tal segmento, tendo em vista ser o que abrange o maior número de pessoas.

Ressalta-se que, nas audiências, houve uma troca nos números que seriam ideais entre o governo - o qual participou com um percentual maior de representantes, mais de 30%, e o mercado - o qual teve pouco mais de 20% de participação. Pode-se depreender desta menor participação do mercado que, dentre todos os seus segmentos, apenas alguns – os que trabalham com resíduos - tinham interesse em participar da redação do

Plano. Pode-se supor também que a divulgação maior para os órgãos do governo possa ter influência nesses números.

Induz-se, do mesmo modo, a partir dos percentuais de participação dos segmentos da sociedade, que, quanto mais abrangente as arenas participativas, no sentido demográfico, maior é a participação da sociedade civil. Seu menor percentual aconteceu na CCTCI, uma Comissão específica da Câmara dos Deputados, crescendo para arenas com nível nacional, como as audiências do PINRS e as Conferências Nacionais pesquisadas.

Conforme argumenta Robert Dahl (2001, p. 125), “quanto mais cidadãos uma unidade democrática contém, menos esses cidadãos podem participar diretamente das decisões do governo e mais eles têm de delegar a outros essa autoridade”. As audiências, deste modo, são uma maneira inovadora de efetivar a participação nacional em sociedades complexas e plurais. A presença de etapas em um processo escalonado – municipal, estadual e nacional – são algumas das características que viabilizam a participação da sociedade. Assim, acredita-se que, nas audiências do PINRS, a falta de encontros intermunicipais e estaduais (por conta do prazo de 180 dias para formulação do Plano) prejudicou uma participação mais inclusiva e efetiva da sociedade.

Não obstante a ausência do processo escalonado em todos os níveis e apesar da participação ainda incipiente (0,0005% da população cidadã) nas audiências do PINRS, a representação tripartite da sociedade (sociedade civil, Estado e mercado) se fez presente e, considera-se que é a partir destes momentos de deliberação em que diferentes temas são tratados e diversos atores são envolvidos. Tal dinâmica possibilita a construção coletiva de diretrizes nacionais para uma determinada política pública. O modo de interação destes diferentes atores através de seu discurso é o tema tratado a seguir.

4.2 FORMAÇÕES DISCURSIVAS DOS ATORES DO PINRS

A teoria do discurso de Habermas (2011) estabelece que formas de deliberação são capazes de garantir a legitimidade das políticas públicas ao criar articulações discursivas entre o discurso institucional e a conversação cívica entre os cidadãos. Para Mansbridge (2007), é através da troca argumentativa entre representantes formais e

informais em fóruns públicos designados que as pessoas começam a entender melhor o que querem e o que precisam, individual e coletivamente. Assim, para estabelecer termos de cooperação política em uma sociedade democrática, faz-se crucial examinar as falas dos diversos segmentos da sociedade nas esferas públicas.

Dessa maneira, com o intuito de analisar o discurso dos diferentes participantes no debate do PINRS e verificar suas formações discursivas, perguntas 03 e 04 das questões norteadoras da pesquisa, examinaram-se os registros gravados da realização das audiências públicas do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, disponíveis em 06 (seis) DVDs, igualmente adquiridos via e-SIC, através do pedido nº 02680.001129/2016-24. O montante do tempo das audiências, disponibilizado pelos DVDS, foi de 223 horas, 35 minutos e 37 segundos. A duração de cada audiência está especificada na Tabela 08:

TABELA 08 – Duração das audiências do PINRS

Grupos	Turno	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Nacional
Abertura	-	2h05min19s	2h51min55s	3h06min25s	2h15min51s	4h59min00s	1h59min55s
Sólidos Urbanos*	Manhã	5h21min19s	3h55min03s	3h03min48s	15h12m39s	2h35min16s	10h04min56s
	Tarde	6h39min16s	4h14min57s	3h06min25s	18h41m41s	3h59min30s	7h28min55s
Saúde	Manhã	-	_**	-	-	2h45min22s	_**
	Tarde	2h51min48s	_**	3h45min13s	3h37min01s	1h39min52s	_**
Portos, Aeroportos	Manhã	_***	-	_***	-	-	-
	Tarde	_***	2h57min21s	_***	3h26min34s	2h45min34s	3h02min46s
Industriais	Manhã	1h13min00s	-	-	_***	4h47min45s	1h14min03s
	Tarde	3h00min54s	2h30min57s	4h11min20s	_***	0h56min46s	3h57min14s
Agrosilvo-pastoris	Manhã	-	2h03min52s	-	-	3h38min26s	-
	Tarde	1h54min54s	1h33min32s	1h26min04s	2h52min40s	2h40min55s	1h41min41s
Construção civil	Manhã	-	0h26min54s	-	4h23min07s	3h13min03s	-
	Tarde	3h34min50s	3h32min41s	3h55min33s	3h42min33s	2h59min26s	4h24min09s
Mineração	Manhã	-	-	-	_***	1h37min22s	-
	Tarde	2h58min20s	2h11min10s	2h23min14s	_***	1h35min40s	2h09min23s
Plenária	-	1h37min20s	1h51min57s	1h20min18s	1h35min29s	1h46min10s	1h57min14s
Total:	-	31h17m00s	28h10m19s	26h18m20s	57h49m35s	42h00min7s	38h0min16s

Fonte: elaborado pela autora a partir da coleta de dados (2018).

*Na região Norte e na Audiência Nacional, o grupo de Resíduos Sólidos Urbanos foi subdividido em 2 grupos. Na região Sudeste, em 3 grupos.

**Na região Nordeste e na Audiência Nacional, o debate sobre Resíduos da Saúde foi feito em conjunto com o grupo de Portos e Aeroportos.

***Áudio não disponibilizado/não houve participantes.

Ressalta-se que na abertura de cada evento, utilizada como uma introdução e para dar as boas vindas aos participantes, era apresentado o diagnóstico dos resíduos no

país, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Nessas ocasiões, não foi aberto espaço para debates. Nas plenárias, isto é, o encerramento de cada evento, eram apenas apresentados os destaques feitos, ou seja, as modificações realizadas pelos grupos, também sem debates. As discussões foram realizadas nos 07 (sete) diferentes grupos de trabalho: i) resíduos sólidos urbanos; ii) resíduos de serviços da saúde; iii) portos, aeroportos e passagens de fronteiras; iv) resíduos industriais; v) resíduos de mineração; vi) resíduos agrossilvopastoris; vii) resíduos da construção civil. Essas discussões dos grupos de trabalho foram o objeto de análise dessa parte da pesquisa.

A técnica de pesquisa empregada para esta etapa da pesquisa foi a análise crítica do discurso (ACD).

Concebe-se que, na análise do discurso (AD), procura-se compreender a língua fazendo sentido, constitutiva do homem e da sua história. De um ponto de vista discursivo, para a AD, a linguagem não se dissocia da interação social. Segundo Orlandi, a AD

Não trata da língua, não trata da gramática, embora todas essas coisas lhe interessem. Ela trata do discurso. E a palavra discurso, etimologicamente, tem em si a ideia de curso, de percurso, de correr por, de movimento. O discurso é, assim, a palavra em movimento, prática da linguagem: com o estudo do discurso, observa-se o homem falando. (ORLANDI, 1999, p. 13).

Fairclough (2001) ressalta que há duas abordagens investigadas na AD, segundo a natureza de sua orientação social, quais sejam, a abordagem “não-crítica” e a “crítica”:

Tal divisão não é absoluta. As abordagens críticas diferem das abordagens não-críticas não apenas na descrição das práticas discursivas, mas também ao mostrarem como o discurso é moldado por relações de poder e ideologias e os efeitos construtivos que o discurso exerce sobre as identidades sociais, as relações sociais e os sistemas de conhecimento e crença, nenhum dos quais é normalmente aparente para os participantes do discurso. (FAIRCLOUGH, 2001, p. 31-32).

Por levar em conta as formações ideológicas, a possibilidade de análise crítica do discurso é decorrência do entendimento do discurso como parte de um contexto maior, dinâmico, ou seja, como parte da formação social onde os sujeitos que o proferem encontram-se inseridos (PÁDUA, 2002). Assim, para Fairclough:

Os discursos não apenas refletem ou representam entidades e relações sociais, eles as constroem ou as 'constituem'; diferentes discursos constituem entidades-chave de diferentes modos e posicionam as pessoas de diversas maneiras como sujeitos sociais, e são esses efeitos

sociais do discurso que são focalizados na análise de discurso. (FAIRCLOUGH, 2001, p. 22).

Para Orlandi, uma análise de discurso reflete “sobre a maneira como a linguagem está materializada na ideologia e como a ideologia se manifesta na língua” (ORLANDI, 1999, p. 14). Fairclough (2001) evidencia, partindo das ideias de Pêcheux, que a ideologia ocorre em formas materiais e funciona “pela constituição das pessoas em sujeitos sociais e sua fixação em posições de sujeito” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 52). Fairclough (2001) igualmente sugere que as “práticas discursivas são investidas ideologicamente à medida que incorporam significações que contribuem para manter ou reestruturar as relações de poder” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 121). Assim, a linguagem é uma forma material de ideologia que se constitui no interior de várias organizações e instituições, tais como a família, a educação e o direito, entre outras.

Conforme Fiorin (2007), uma formação ideológica deve ser entendida como

[...] a visão de mundo de uma determinada classe social, isto é, um conjunto de representações, de ideias que revelam a compreensão que uma dada classe tem do mundo. Como não existem ideias fora dos quadros de linguagem, entendida no seu sentido amplo de instrumento de comunicação verbal ou não verbal, essa visão de mundo não existe desvinculada da linguagem. Por isso, a formação ideológica corresponde às formações discursivas, que são um conjunto de temas e figuras que materializam essa visão de mundo. (FIORIN, 2007, p. 32).

Como visto, as formações discursivas são “faces linguísticas de domínios de pensamentos sociohistoricamente constituídos” (PÊCHEUX, 1982, *apud* FAIRCLOUGH, 2001, p. 53). Com essas formações discursivas assimiladas é que o homem constrói seus discursos e suas falas, que ele reage linguisticamente aos acontecimentos e, por conseguinte, torna-se um ser político.

Dessa forma, a ACD propõe o entendimento de um plano discursivo que articula linguagem e sociedade, entremeadas pelo contexto ideológico, técnica esta considerada ideal para a análise do que cada segmento da sociedade tem a dizer nas arenas participativas brasileiras.

Apesar de Fairclough (2001) salientar que “não há procedimentos fixos para se fazer a análise do discurso; as pessoas abordam-na de maneiras diferentes, de acordo com a natureza específica do projeto e conforme suas respectivas visões do discurso” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 275), há indicações de elementos que podem ser analisados. Fairclough (2001) desenvolve um modelo tridimensional, que “considera a linguagem na forma como ela é, configurada pelas funções sociais que deve atender” (PEDROSA,

2008, p. 7). Este modelo tridimensional de análise do discurso assume o posicionamento que qualquer evento ou exemplo de discurso pode ser considerado, simultaneamente, um texto (análise linguística), um exemplo de prática discursiva (análise da produção e interpretação) e um exemplo de prática social (análise das circunstâncias institucionais e organizacionais do evento comunicativo) (PEDROSA, 2008).

De acordo com Pedrosa (2008), a análise linguística envolve quatro itens: a) vocabulário: significado das palavras, criação de palavras e uso de metáforas; b) gramática: transitividade²⁷, tema do discurso e modalidade, como verbos auxiliares modais, tempos verbais, conjunto de advérbios modais e seus adjetivos equivalentes; c) coesão: de que forma as orações e frases se interligam; d) estrutura textual: polidez e *ethos*²⁸. Na prática discursiva, alguns aspectos podem ser observados: a) produção do discurso: intertextualidade²⁹ e metadiscurso³⁰; b) consumo do texto: sua coerência; c) condições da prática discursiva. Na análise social, verifica-se: a) matriz social do discurso: as relações e as estruturas sociais e hegemônicas que constituem a matriz dessa instância particular da prática social e discursiva; como essa instância aparece em relação a essas estruturas e relações; b) ordens do discurso: c) efeitos ideológicos e políticos do discurso.

No tocante a relações de dominação que podem ser observadas no discurso, Dias (2011) expõe 05 (cinco) modos pelos quais se pode estabelecer ou sustentar tais tipos de relação: a) legitimação: apresenta as relações de poder e as assimetrias sociais como legítimas, justas e dignas de apoio geral; b) dissimulação: as causas reais dos fenômenos são ocultadas ou obscurecidas; c) unificação: é uma forma de unidade que relaciona os sujeitos em uma identificação coletiva, ignorando as diferenças individuais; d) fragmentação: opera na segmentação de indivíduos considerados como um desafio aos grupos dominantes; e) reificação: as relações de dominação são estabelecidas e

²⁷ A transitividade trata de verificar se os tipos de processo (ação, evento) e participantes estão favorecidos no texto, que escolhas de vozes são feitas (ativa ou passiva) (PEDROSA, 2008).

²⁸ O *ethos* verifica as características que contribuem para a construção do 'eu' ou de identidades sociais (PEDROSA, 2008).

²⁹ A intertextualidade, para Fairclough, é tudo o que é "constituída por elementos de outros textos" (FAIRCLOUGH, 2001, p. 134).

³⁰ Nas palavras de Fairclough, metadiscurso é "uma forma peculiar de intertextualidade em que o produto da fala distingue níveis diferentes dentro de sua própria fala e distancia a si próprio de alguns níveis da fala, tratando o nível distanciado como se fosse uma fala externa (FAIRCLOUGH, 2001, p. 157). Há várias maneiras de se conseguir isso. Uma é o uso de expressões evasivas como "espécie de", "tipo de" para marcar uma expressão como possivelmente não muito adequada. Uma outra possibilidade é parafrasear ou reformular uma expressão.

sustentadas por meio de retratação de uma situação transitória como se fosse permanente e atemporal.

Orlandi (1999) ressalta que um dos primeiros pontos a considerar quando do emprego de uma análise de discurso é a constituição do *corpus*. Sua delimitação não segue critérios empíricos, ele “se organiza face à natureza do material e à pergunta que o organiza” (ORLANDI, 1999, p. 61). Ainda de acordo com a autora, “a melhor maneira de atender à questão da constituição do *corpus* é construir montagens discursivas face aos objetivos da análise, e que permitam chegar à sua conclusão” (ORLANDI, 1999, p. 61).

Após a delimitação do *corpus*, consequentemente, compor-se-ão os objetos discursivos que serão agrupados em formações discursivas, as quais são entendidas em uma dada formação ideológica. Essas regiões do dizível refletem diferenças ideológicas, ou seja, as posições dos sujeitos em lugares sociais representados e desigualmente acessíveis (ORLANDI, 1999). Sendo assim, a análise do discurso presta-se a revelar questões ideológicas sustentadas pelas formações discursivas, porém não conscientes para as pessoas em suas práticas sociais.

Partindo dos ensinamentos de Fairclough (2001), Orlandi (1999) e Pádua (2002), a delimitação do *corpus* ficou circunscrita, nesta pesquisa, aos debates dos grupos de trabalho de cada audiência no que se referiam às diretrizes (diretivas *macro* de determinados temas) e estratégias (procedimentos de como alcançar cada diretriz) do PINRS. Após delimitado o *corpus*, as falas foram analisadas a partir dos elementos elencados por Pedrosa (2008) e Dias (2011).

Os discursos foram identificados de acordo com quem falava, onde se falava e do que se estava falando. O grupo “quem falava” foi subdividido consoante a delimitação da sociedade tripartite, qual seja: a sociedade civil, o mercado ou representantes do governo, tendo em vista que o autor do discurso é considerado “como princípio de agrupamento de discurso, como unidade e origem de suas significações, como fulcro de sua coerência” (ORLANDI, 1999, p. 73). Assim, foram utilizadas as seguintes siglas para demonstrar de qual segmento da sociedade partia cada fala: ME para mercado, SC para sociedade civil e GOV para representantes do governo.

“Onde se falava” tratou do local de realização das audiências. Assim, as siglas utilizadas foram N para região Norte, NE para Nordeste, CO para Centro-Oeste, SUD para Sudeste, SU para Sul e NAC para identificar a audiência nacional.

A categoria “do que se estava falando” englobou os 07 (sete) diferentes grupos de trabalho, identificados como: RSU para resíduos sólidos urbanos; SAU para resíduos de serviço da saúde; PO para portos, aeroportos e passagens de fronteiras; IND para resíduos industriais; MIN para resíduos de mineração; AGRO para resíduos agrossilvopastoris, e; CC para resíduos da construção civil.

Exemplificando-se o montante das siglas empregadas, tem-se: P1/SC/NE/RSU – participante 1 da sociedade civil na audiência da região Nordeste sobre os resíduos sólidos urbanos; P2/GOV/CO/SAU – participante 2, representante do governo na audiência da região Centro-Oeste sobre os resíduos de serviço da saúde; ou P3/ME/NAC/IND – participante 2 do mercado na audiência nacional sobre os resíduos industriais.

Convém informar que a operacionalização da análise ocorreu, primeiramente, por meio da identificação dos objetos discursivos, ou seja, o agrupamento das falas dos participantes, que foram transcritos sem modificações. Em seguida, eles foram agrupados em torno de categorias analíticas maiores – as formações discursivas, as quais não foram definidas *a priori*, mas sim, *a posteriori*, nomeadas de acordo com as falas dos atores participantes das audiências. Posteriormente, foi estabelecida a formação ideológica de cada setor da sociedade, de acordo com a aglutinação das formações discursivas de cada segmento da sociedade, finalizando a análise.

Após proceder à análise das falas para os debates que discutiram as diretrizes e estratégias do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, foram identificados, para a sociedade civil, 11 objetos discursivos que foram agrupados em 05 formações discursivas. No segmento governamental, chegou-se a 10 objetos discursivos, também agrupados em 05 formações discursivas. Para o mercado, reconheceu-se 05 objetos discursivos, compilados em 02 formações discursivas, conforme quadro 04:

QUADRO 04 – Formações e objetos discursivos dos atores no PINRS

Segmento	Formação ideológica	Formações discursivas	Objetos discursivos
Sociedade civil	Foco no social	Preocupação com as minorias	Apoio aos catadores (capacitação, recursos, incentivos)
			Inclusão social dos catadores
			Valorização do trabalho do catador
			Assistência aos produtores
			Inclusão de grupos vulneráveis
		Preocupação com a educação	Fomento à pesquisa
			Incentivo à educação formal
			Incentivo à educação ambiental
		Desesperança com o serviço público	Não confiança na eficiência do serviço público
		Participação social	Participação do cidadão
		Preocupação com o meio ambiente	Reutilização de recursos
Governo	Foco no trabalho	Preocupação com a eficiência no serviço público	Busca pela eficiência no serviço público
			Capacitação do corpo técnico
			Padronização/ integração de procedimentos
			Melhoria na fiscalização
			Busca por soluções regionalizadas
		Estado como indutor	Estado como indutor
		Inserção de outros segmentos	Inserção da academia/ parcerias
			Busca por novas tecnologias
		Participação social	Participação do cidadão
		Preocupação com o meio ambiente	Reutilização de recursos
Mercado	Foco no econômico	Preocupação com o recurso financeiro	Benefícios/ estímulos/
			Subsídios
			Liberação de recursos
		Pragmatismo	Foco na operacionalização
			Desburocratização

Fonte: elaborado pela autora a partir de Fairclough (2001), Orlandi (1999), Pádua (2002) e Pedrosa (2008).

A análise detalhada de cada formação e objeto discursivo, bem como o discurso transcrito de cada segmento da sociedade estão detalhados nos subcapítulos que seguem. Ressalta-se que formações discursivas iguais da sociedade civil e do governo - quais sejam: participação social e preocupação com o meio ambiente, foram analisadas conjuntamente.

4.2.1 Formações discursivas da sociedade civil

Após averiguar os diferentes objetos discursivos (agrupamento das falas dos participantes) dos representantes da sociedade civil, foram encontradas 05 (cinco) formações discursivas: i) preocupação com as minorias; ii) preocupação com a educação; iii) desesperança com o serviço público; iv) participação social; v) preocupação com o meio ambiente.

Observa-se, das formações discursivas elencadas no Quadro 05, que todas convergem para a preocupação com o coletivo, a responsabilidade com o geral, o cuidado com o grupal, sobretudo uma preocupação maior com as minorias (nesse caso, catadores, quilombolas, indígenas). Sendo assim, infere-se que o eixo ideológico contido no agrupamento dessas formações discursivas está focado no social, cujo respeito a todos abarca o pensamento de um maior apoio aos mais vulneráveis.

QUADRO 05 – Formações e objetos discursivos da sociedade civil

Segmento	Formação ideológica	Formações discursivas	Objetos discursivos
Sociedade civil	Foco no social	Preocupação com as minorias	Apoio aos catadores (capacitação, recursos, incentivos)
			Inclusão social dos catadores
			Valorização do trabalho do catador
			Assistência aos produtores
			Inclusão de grupos vulneráveis
		Preocupação com a educação	Fomento à pesquisa
			Incentivo à educação formal
			Incentivo à educação ambiental
		Desesperança com o serviço público	Não confiança na eficiência do serviço público
		Participação social	Participação do cidadão
		Preocupação com o meio ambiente	Reutilização de recursos

Fonte: elaborado pela autora a partir da coleta de dados (2018).

A seguir, tem-se a análise pormenorizada dos discursos dos representantes da sociedade civil no PINRS. Fizeram parte desse segmento, além de cidadãos comuns; representantes do Movimento Nacional dos Catadores, de outras cooperativas e

associações de catadores; pesquisadores, estudantes e docentes, especialmente do ensino superior.

4.2.1.1 Formação discursiva da sociedade civil 1 – preocupação com as minorias

A primeira categoria das formações discursivas diz respeito a um dos aspectos centrais das falas dos atores da sociedade civil: a preocupação com as minorias. Cinco objetos discursivos são contemplados nesta categoria: i) apoio aos catadores por meio de capacitação, recursos e incentivos; ii) inclusão social dos catadores; iii) valorização do trabalho do catador; iv) assistência aos produtores; v) inclusão de grupos vulneráveis, como demonstrado no Quadro 06:

QUADRO 06 – Formação discursiva 1 – sociedade civil – preocupação com as minorias

OBJETO DISCURSIVO	DISCURSO
Apoio aos catadores (capacitação, recursos, incentivos)	<p>P1/SC/NE/RSU “Esse apoio deveria ser apoio à coleta seletiva e apoio com catadores, porque aí já fica amarrado.”</p> <p>P3/SC/NE/RSU “Eu sugiro priorizar os recursos do OGU* para os catadores e cooperativas e não para empresas, porque elas se viram, têm de onde buscar. Os catadores, não.”</p> <p>P5/SC/SUD/RSU “Nós sentimos na pele isso. Fecharam o lixão e deixaram eles jogados. Não deram nada de infraestrutura. A prefeitura pagou a capacitação por 6 meses e deixaram eles sem cooperativa, sem nada. E tá dizendo no plano que vai ter aporte de recursos.”</p> <p>P1/SC/CO/RSU “Os subsídios e incentivos não devem ser dados apenas para as empresas, mas também para as associações e cooperativas. Você tem um número significativo de catadores isolados nos lixões que precisam de uma maior capacitação, com incubação, que precisa de recurso. A gente também tem que pensar na isenção de impostos para essas associações e cooperativas.”</p> <p>P3/SC/SU/RSU “Eu tenho visto verdadeiras atrocidades de gestores públicos em relação ao povo que mora em torno de um lixão, uma comunidade aqui do Paraná. Isso me preocupa muito como a gente trata as pessoas que moram lá e que são simplesmente renegadas. A capacitação tem que ser humana, levando em conta as especificidades locais e os moradores.”</p> <p>P1/SC/SU/RSU “No Brasil, as empresas ficam com 90% dos recursos da reciclagem e os catadores, apenas com 10%. Os catadores fazem 90% do trabalho braçal, sem nenhuma tecnologia e as empresas, apenas 10%.”</p>

Inclusão social dos catadores	<p>P2/SC/NE/RSU “Eu queria propor que, depois que sejam encerrados os lixões, que sejam estabelecidas estratégias para a organização social dos catadores existentes nos lixões. Por que, depois de encerrados os lixões, prá onde vai o povo que tava lá trabalhando?”</p> <p>P4/SC/NE/RSU “Eu gostaria que se amarrasse uma estratégia para que os resíduos sejam encaminhados efetivamente para os catadores. Muitos geradores estão vendendo suas embalagens. Os supermercados, redes grandes. O que o papelão representa para uma rede como o Pão de Açúcar, por exemplo?”</p> <p>P1/SC/SUD/RSU “Para a eliminação de lixões e aterros controlados é preciso colocar que a realocação deve ser feita para pessoas serem colocadas em locais adequados, garantindo trabalho e renda.”</p> <p>P3/SC/SUD/RSU “E coloca aí também que tem que garantir a capacitação dos recicladores.”</p> <p>P4/SC/SUD/RSU “Só capacitação é pouco, tem que assegurar os direitos do cidadão. Capacitação é genérico. Os direitos englobam mais coisas.”</p> <p>P5/SC/SUD/RSU “Nós propomos a sensibilização e empregabilidade das pessoas de baixa renda, porque toda a vez que a gente chega para montar um programa, os gestores públicos desconhecem a questão, não levam em conta as especificidades das comunidades locais. As pessoas de baixa renda têm que trabalhar nesses programas ambientais.”</p> <p>P6/SC/SUD/RSU “Não há uma vinculação entre o fechamento de lixões e aterros controlados e a formulação de planos que incluam os catadores que estejam ainda trabalhando nos lixões. Minha proposta seria assim: estruturação de planos de organização de catadores para a coleta seletiva, triagem e comercialização visando à inclusão daqueles que ainda trabalham nos lixões e aterros controlados.”</p> <p>P7/SC/SUD/RSU “Para as pessoas que trabalham nos lixões, quando se fala em fechar lixões, está se falando em fechar uma fábrica. Elas estão desempregadas. Tem que gerar alternativas.”</p> <p>P1/SC/NO/CC “Eu não vi aí nessa diretriz nenhuma menção à inclusão de catadores em todo o território nacional. Como ficam os catadores? Totalmente descartados?”</p> <p>P1/SC/SU/RSU “Nós, os catadores, somos os excluídos. Mas a gente percebe a grande mudança de vida que a gente traz. Quando o catador é inserido, como um trabalhador, a família e toda a comunidade crescem. É um desenvolvimento que começa na raiz e todo mundo é incluído na base, uma economia que deve ser popular e garantida para todo mundo, inclusive para a comunidade, que é a geradora.”</p> <p>P2/SC/SU/RSU “Tem que colocar algo como: ‘garantindo a relocação dos catadores com trabalho e renda’ e em locais adequados e não que fiquem distante de tudo.”</p> <p>P1/SC/SU/CC “A PNRS foi criada pelo movimento nacional dos catadores. Então, nós temos que incluir aí, em algum momento,</p>
-------------------------------	--

	<p>a participação dos catadores. Nós vamos disponibilizar recursos da União para municípios, estados? E não para cooperativas e associações?”</p> <p>P2/SC/SU/CC “Defendo a inclusão dos catadores na gestão e operação dos resíduos de CC, porque o uso de determinados materiais como portas, janelas e tijolos podem ser reutilizados na comunidade, principalmente nos municípios de pequeno porte. Isso deve ser feito desde o início.”</p> <p>P3/SC/SUD/CC “Quando vamos incluir as comunidades impactadas, a inclusão social? Como vai incluir as pessoas que veem o descarte? Qual o momento em que um catador pode se tornar um empresário?”</p> <p>P2/SC/NAC/RSU “Quando a gente for discutir o encerramento ou fechamento de lixões, a gente sempre tem que encerrar essa discussão deixando bem claro a importância da inclusão dos catadores: encerrar com inclusão sempre.”</p> <p>P3/SC/NAC/RSU “Essas ações de realocação de pessoas quando os lixões forem fechados, essa realocação das pessoas tem que ser participativa, adequando ao programa Pró-Catador.”</p>
Assistência aos produtores	<p>P1/SC/NE/AGR “Eu queria desmembrar a capacitação técnica da assistência técnica, porque é muito difícil dar a capacitação e deixar o produtor rural lá sozinho. O produtor tem que ser assistido depois.”</p> <p>P1/SC/SU/AGR “Vale a pena a gente colocar a assistência técnica de extensão rural, não só das organizações públicas como também ONGs que até suprem locais que o poder público não está, que fazem esse trabalho de desenvolvimento de educação ambiental, que é muito importante.”</p>
Valorização do trabalho do catador	<p>P2/SC/CO/RSU “Acho ‘promoção’ muito frágil. O catador já faz esse trabalho a preço de banana. Não se está garantindo a participação efetiva dos catadores, principalmente nos produtos de logística reversa.”</p> <p>P3/SC/CO/RSU “Objetivamente, como tu melhora a qualidade de vida dos catadores? Uma questão é o desenvolvimento tecnológico. O governo precisa desenvolver tecnologia pra incrementar o trabalho desse camarada, que são 600 mil. Tem que aproveitar os centros de pesquisa, o parque tecnológico da nossa universidade. 228 mil toneladas de lixo por dia ou mais... Nós vamos colocar pra 600 mil catadores a responsabilidade de separar esse lixo todo? Como? Na mão? Sem EPI? Sem proteção nenhuma? Nós temos que dar condições de trabalho para esses caras trabalharem.”</p> <p>P7/SC/NAC/RSU “Nós temos que encontrar ferramentas para que o preço mínimo por tonelada de reciclável seja implementado, chega de sofrimento dos catadores: a soja tem preço mínimo, a farinha tem preço mínimo. A latinha, por exemplo, sobe e desce toda hora, não dá.”</p> <p>P8/SC/NAC/RSU “A gente tem que lutar por regulamentar as políticas públicas, fazer com que o governo e não o mercado implemente o preço mínimo, porque se deixar para o mercado</p>

	fazer isso, eles vão estipular um preço de miséria.” P2/SC/SUD/RSU “E é importante colocar aí que é trabalho e renda no trabalho com o resíduo. Não adiante me colocar para pegar minhoca porque o que eu quero é continuar a reciclar resíduos.”
Inclusão de grupos vulneráveis	P1/SC/NO/SS “A minha proposição é que se inclua os agentes de limpeza que são sempre excluídos da capacitação institucional, porque são contratados por empresas.” P1/SC/NO/AGR “Ao falar dos resíduos desse grupo, que são provenientes da área agrícola, é preciso pensar na inclusão de grupos como indígenas, quilombolas, pensar na realidade das distâncias de uma área agrícola para outra, que, às vezes, é maior que o estado de Sergipe.” P1/SC/SU/IND “Para atingir o objetivo de reduzir a geração e dispor de maneira adequada a base seria incentivar o treinamento, não só para grandes indústrias, mas também para pequenas e médias empresas.”

Fonte: elaborado pela autora a partir da coleta de dados (2018).

*Orçamento Geral da União (OGU)

Após observação do vocabulário utilizado por este primeiro grupo de falas dos representantes da sociedade civil, pode-se depreender que a palavra “inclusão” é uma das mais citadas – aparece 10 vezes nesses discursos. Ressalta-se que outras palavras também usadas como sinônimo de “inclusão”, nesse contexto, aparecem de forma significativa, como “apoio” (3 vezes), “assistência” (3 vezes), “realocação” (5 vezes), “capacitação” (5 vezes). Tal repetição de palavras com sentido semelhante corrobora com o pensamento de que a sociedade civil tem preocupação com o bem-estar dos seus semelhantes: seu foco principal encontra-se no outro, especialmente nas classes mais vulneráveis.

Apesar dessa preocupação explícita, é igualmente importante ressaltar que os adjetivos utilizados para se referir à classe de catadores são, em sua grande maioria, de valor negativo. São usadas as expressões “jogados”, “sem nada”, “isolados”, “descartados”, “trabalho a preço de banana”. O emprego dos adjetivos exige atenção porque eles demonstram a intencionalidade das construções discursivas. Apesar de relacionadas à ideia de que os catadores necessitam de ajuda, apoio e inclusão, tais expressões foram utilizadas de forma majoritariamente depreciativa na referência à classe dos catadores, as quais demonstram um valor avaliativo negativo de como esses catadores são tratados pela sociedade.

Acredita-se que essa depreciação adjetiva demonstra o embate das relações sociais da sociedade civil tanto com o poder público quanto com o mercado, verificado nas falas “[...] as empresas têm de onde buscar. Os catadores, não”; “[...] verdadeiras

atrocidades em relação ao povo que mora em torno de um lixão”; “[...] chega de sofrimento dos catadores”. Empreende-se destas falas uma visão da sociedade civil dos catadores como vítimas de um modelo econômico que os deixa excluídos do âmago da sociedade.

No entanto, frisa-se que a voz desses catadores se fez ouvir nessas audiências e o reconhecimento da importância de seu trabalho também esteve presente: “Quando o catador é inserido, como um trabalhador, a família e toda a comunidade crescem”. Além disso, observou-se o orgulho do trabalho dessas pessoas que são imprescindíveis para o meio ambiente: “Não adianta me colocar para pegar minhoca porque o que eu quero é continuar a reciclar resíduos”, “Mas a gente percebe a grande mudança de vida que a gente traz”. Acredita-se que falas como essas, orgulhosas do seu trabalho, dão sentido à importância da participação de toda a sociedade em arenas participativas de políticas públicas.

4.2.1.2 Formação discursiva da sociedade civil 2 – preocupação com a educação

A segunda formação discursiva encontrada nos discursos da sociedade civil demonstra a preocupação com a educação. Não apenas a educação formal foi discutida, como também a ideia de educação ambiental³¹ para todos, além de uma inquietude com o desenvolvimento de novas tecnologias. Seus objetos discursivos foram: i) fomento à pesquisa; ii) incentivo à educação formal; iii) incentivo à educação ambiental.

QUADRO 07 – Formação discursiva 2 – sociedade civil – preocupação com a educação

OBJETO DISCURSIVO	DISCURSO
Fomento à pesquisa	P1/SC/NE/MIN “Por que não incentivar a tecnologia de pesquisa de reuso dos resíduos? Tem que se encontrar meios de fomento para a pesquisa em resíduos da mineração. É uma estratégia para ajudar a solucionar o problema dos resíduos da mineração. Faltam mais incentivos à pesquisa.” P4/SC/NAC/RSU “A diretriz é a gente buscar ter apenas rejeito no aterro sanitário. Então a gente quer desenvolver tecnologias para minimizar o que vai para o aterro. A gente tem que buscar o máximo desenvolver essas tecnologias do que hoje é rejeito e

³¹ Entende-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade (Política Nacional de Educação Ambiental, 1999).

	<p>amanhã não será.”</p> <p>P1/SC/NAC/MIN “Tanto as diretrizes quanto as metas dos resíduos da mineração têm que estar focadas no desenvolvimento de tecnologias para aproveitamento de resíduos, principalmente com vistas à diminuição de disposição de rejeitos em barragens e não na sua ampliação.”</p>
Incentivo à educação formal	<p>P2/SC/NE/AGR “Muitas estratégias têm pesquisa no meio. Mas o agricultor, principalmente no nordeste, sua taxa de analfabetismo é muito grande. É o filho que educa o pai. Eu não estou vendo preocupação da educação rural com o ensino de práticas sustentáveis no campo. Então eu queria que constasse na grade curricular das escolas rurais essas práticas.”</p> <p>P5/SC/SU/RSU “A educação ambiental, ainda que seja prevista em lei hoje, não está presente nos níveis escolares, principalmente onde deveria. Então, tem que ter a obrigatoriedade da educação ambiental a partir da inserção curricular nos diferentes níveis escolares. Se não houver isso, não se avança.”</p>
Incentivo à educação ambiental	<p>P3/SC/NE/AGR “Uma coisa é você capacitar agricultores, etc. Outra coisa é você desenvolver projetos de educação ambiental envolvendo esse público alvo, que não são estudantes, mas devem ter educação ambiental.”</p> <p>P4/SC/CO/RSU “Na questão da educação ambiental não formal, temos que pensar no aspecto político, porque a gente observa que o setor político fica muito a desejar em relação à questão da educação para a sustentabilidade. Precisamos de vereadores, deputados educados para a sustentabilidade, pensando também que eles são tomadores de decisão e precisam refletir sobre isso.”</p> <p>P5/SC/CO/RSU “Como vamos mudar uma pessoa idosa que nunca recebeu educação ambiental? Nós só pensamos nas crianças, temos que pensar nos idosos também.”</p> <p>P1/SC/CO/AGR “Eu acho que qualquer processo de coleta seletiva na área rural deve ser precedida da educação ambiental.”</p> <p>P1/SC/NO/CC “Vamos colocar a educação ambiental nessa diretriz? Porque uma coisa é reciclar e a outra é reduzir.”</p> <p>P4/SC/SU/RSU “Eu acho que tem que ter a obrigatoriedade, no texto, de incluir a educação ambiental na contratação de novos funcionários.”</p> <p>P4/SC/SUD/CC “Na diretriz tem que colocar ‘sensibilizar’. Você só consegue sensibilizar depois que educou. Se coloca só educar, a pessoa acha que só informar e já tá resolvido. Além da divulgação, tem que promover ações rotineiras de ação ambiental.”</p> <p>P1/SC/SUD/SAU “O principal problema que eu acho da gestão dos resíduos de saúde é lá na formação do profissional da saúde. Eu sugiro que haja uma formulação no ensino, na parte de formação desses profissionais.”</p> <p>P2/SC/SUD/SAU “Uma coisa que eu considero especial é no tocante aos medicamentos. Os resíduos não se formam só em hospitais, mas na casa dos usuários? Como se educar o público? Como fazer que ele saiba como fazer com o que não tem mais validade? Colocar ações de capacitação e divulgação do público em</p>

geral.”

Fonte: elaborado pela autora a partir da coleta de dados (2018).

Como observou-se no Quadro 07, está presente no discurso a ideia de fomento à pesquisa. Esta preocupação com a pesquisa fez-se sentir em falas como “incentivar a tecnologia”, “fomento para a pesquisa” e “desenvolver tecnologias” e produz a ideia de que todo o processo deve ser cíclico: capacitação para os catadores, educação para a população e desenvolvimento de tecnologias ambientais para a diminuição ou aproveitamento de resíduos. Frisa-se, nesse escopo, o discurso de um representante da sociedade civil na audiência nacional no grupo de resíduos de mineração: “Tanto as diretrizes quanto as metas dos resíduos da mineração têm que estar focadas no desenvolvimento de tecnologias para aproveitamento de resíduos, principalmente com vistas à diminuição de disposição de rejeitos em barragens³² e não na sua ampliação”.

Concernente à educação ambiental, enfatizou-se, nos discursos, que ela não deve ser apenas uma questão da escola formal, mas ampliada para o público em geral de forma continuada. As várias formas e os vários públicos da educação ambiental foram mencionados:

- i) formal e informal: “[...] tem que ter a obrigatoriedade da educação ambiental a partir da inserção curricular nos diferentes níveis escolares”, “Eu sugiro que haja uma formulação no ensino, na parte de formação desses profissionais”, “Na diretriz tem que colocar ‘sensibilizar’. Você só consegue sensibilizar depois que educou”;
- ii) para crianças e para idosos: “Nós só pensamos nas crianças, temos que pensar nos idosos também”;
- iii) no campo e na cidade: “[...] eu queria que constasse na grade curricular das escolas rurais essas práticas”, “[...] tem que ter a obrigatoriedade, no texto, de incluir a educação ambiental na contratação de novos funcionários”;
- iv) para funcionários de diversos segmentos: “[...] sugiro que haja uma formulação no ensino, na parte de formação desses profissionais”;
- v) que políticos devem ajudar nessa tarefa: “Precisamos de vereadores, deputados educados para a sustentabilidade”.

Dias (2011) menciona que um dos modos de demonstração de relação de dominação é a legitimação, na qual as relações de poder e as assimetrias sociais são

³² Apesar de não estar entre os objetivos específicos dessa tese averiguar as metas alcançadas do PINRS, caso esse cuidado tivesse sido levado em conta com seriedade, acidentes como o rompimento da barragem de Fundão, em Bento Rodrigues/MG, em novembro de 2015, teriam sido evitados.

tidas como legítimas, justas e dignas de apoio geral. Tal elemento não somente encontra-se ausente no discurso da sociedade civil dessa formação discursiva, como igualmente é combatido na fala: “o agricultor, principalmente no nordeste, sua taxa de analfabetismo é muito grande. É o filho que educa o pai. Eu não estou vendo preocupação da educação rural com o ensino de práticas sustentáveis no campo”. Ou seja, esse enunciado demonstra o cuidado com os mais excluídos, nesse caso, o homem do campo.

Ratifica-se, assim, nessa formação discursiva, a preocupação da sociedade civil não apenas com o coletivo nas suas falas, como também com uma visão *macro* do processo ambiental: não basta que se recicle os resíduos, deve-se diminuir a quantidade de resíduos e rejeitos gerados e isso passa pela capacitação dos que farão o manejo dos resíduos, pelo fomento à pesquisa, bem como pela sensibilização, de forma continuada, de todos que constituem a sociedade.

4.2.1.3 Formação discursiva da sociedade civil 3 – desesperança com o serviço público

Apesar das audiências terem acontecido no ano de 2011, época em que, pressupõe-se, os brasileiros estavam menos reticentes com políticos e políticas públicas, tendo em vista que investigações contra corrupção eram menos vistosas que nos dias atuais (2018), uma certa descrença na eficiência do serviço público foi elencada, conforme Quadro 08:

QUADRO 08 – Formação discursiva 3 – sociedade civil – desesperança com o serviço público

OBJETO DISCURSIVO	DISCURSO
Não confiança na eficiência do serviço público	<p>P1/SC/NE/CC “Na grande maioria, um fica esperando pelo outro. Se a iniciativa privada, que tem uma velocidade diferente do setor público, tiver o interesse de implantar uma usina de reciclagem, ela tem que ser beneficiada com esse tipo de recurso (do Orçamento Geral da União). Não que o município não vá fazer. A gente tem que ter as duas condições. Em um projeto desse tipo, a carência tem que ser maior, os juros têm que ser menores.”</p> <p>P1/SC/NAC/CC “Tudo é determinado em lei, o problema é que nada é feito. Não há fiscalização, há um conluio das prefeituras com as indústrias da construção civil, até com a conivência das secretarias do meio ambiente.”</p>

	P1/SC/SUD/AGR “Eu fico preocupada quando fala de censo. O censo agropecuário é o mais confiável par fazer o inventário das embalagens vazias de agrotóxicos? Porque pode chegar num número que pode colocar em cheque o censo... As empresas que vendem as embalagens não seriam mais confiáveis para dar esse número?”
--	---

Fonte: elaborado pela autora a partir da coleta de dados (2018).

Esta formação discursiva evidencia a não confiança da sociedade civil na eficiência do serviço público brasileiro. Primeiramente, infere-se essa descrença pelo repetido uso de expressões negativas do vocabulário dos participantes quando estes referiam-se ao serviço público: “um fica esperando pelo outro”, “nada é feito”, “não há fiscalização”, “há um conluio”. Mesmo quando acredita-se que algo será feito, há temor na qualidade da sua efetivação: “não que o município não vai fazer”, “eu fico preocupada quando se fala em censo”.

Ademais, notou-se, nestas falas, uma confiabilidade maior no setor privado do que no público. Um dos participantes, ao dizer que “a iniciativa privada, que tem uma velocidade diferente do setor público”, enfatizou ser a iniciativa privada mais célere e eficaz na realização de projetos. Outro ator questionou se as “[...] empresas que vendem as embalagens não seriam mais confiáveis para dar esse número?”, sustentando que os números de um pretenso censo realizado pelo setor público não seriam tão realísticos se esses números fossem retirados de um levantamento feito pelas empresas. Tais discursos evidenciam um sentimento de descrença no governo brasileiro, seus órgãos “[...] conluio das prefeituras com conivência das secretarias do meio ambiente [...]” e no serviço público em geral.

Apesar desse sentimento negativo em relação ao setor público, afirma-se, novamente, no discurso da sociedade civil, uma preocupação com o geral, no sentido de que, se os serviços públicos não estão a contento no país, o povo como um todo sofre as consequências.

Analisando-se o conjunto das formações discursivas da sociedade civil das audiências do PINRS, há 03 (três) pontos que merecem destaque. Uma delas é a presença do que Dias (2011) classificou como unificação quando elencou os modos de estabelecimento de relações de dominação nos discursos. A unificação relaciona os sujeitos em uma identificação coletiva, ignorando as diferenças individuais. Percebe-se que a sociedade civil, ao querer proteger as minorias excluídas (catadores, indígenas, quilombolas, agentes de limpeza), opõe-se aos agentes públicos, avaliando-os

negativamente. Observa-se isso nas falas: “os gestores públicos desconhecem a questão, não levam em conta as especificidades das comunidades locais”, “um fica esperando pelo outro”, “nada é feito”. Ainda mais contundente é a crítica no enunciado: “verdadeiras atrocidades de gestores públicos em relação ao povo que mora em torno do lixão”. Entende-se que houve generalização acerca da incapacidade do poder público em gerir problemas decorrentes, o que é uma crítica recorrente da sociedade civil, porém esse modo de expressão cria uma identidade coletiva padronizada de ineficiência que não condiz com iniciativas já implementadas e práticas efetivas já em execução pelos governos. Esse discurso enseja uma forma de “dominação às avessas”, quando a sociedade civil presente nessas audiências, em favor de classes excluídas, uniformiza o trabalho dos agentes públicos como ineficiente.

Outro ponto na análise discursiva diz respeito ao modo como as frases são construídas. Várias perguntas foram formuladas: “Como ficam os catadores? Totalmente descartados?”, “Nós vamos disponibilizar recursos da União para municípios, estados? E não para cooperativas e associações?”, “Quando vamos incluir as comunidades impactadas? A inclusão social?”, “Como se educa o público?”. Tais frases interrogativas revelam muito mais que perguntas: são questionamentos. Nesse caso, questionar significa mais que buscar informações, expressa uma cobrança da sociedade por soluções efetivas do poder público em relação às classes menos favorecidas. Tais indagações tem relação direta com a padronização de ineficiência do serviço público elencada no parágrafo anterior: a primeira retrata a desconfiança da sociedade com o poder público; a segunda cobra maior eficiência dele.

O terceiro ponto a ser colocado nas formações discursivas da sociedade civil das audiências do PINRS diz respeito ao *ethos*, ou seja, segundo Pedrosa (2008), a verificação das características que contribuem para a construção do ‘eu’ ou de identidades sociais. Para tal averiguação, atenta-se para quais pronomes pessoais são utilizados. Em várias falas, o pronome utilizado é o “nós”, o qual significa um conjunto de pessoas, eu e você(s), união do eu particular com o conjunto, a inserção do “eu” no grupo. O pronome pessoal “nós” ou “a gente” não foi apenas utilizado pelos catadores quando falavam de si mesmos: “Nós, os catadores, somos os excluídos”, mas igualmente foi empregado por outros representantes da sociedade civil que não eram participantes de associações ou cooperativas de reciclagem: “[...] nós sentimos na pele isso. Fecharam o lixão e deixaram eles (*sic*) jogados [...] sem nada”, “[...] nós temos que encontrar ferramentas [...] chega de sofrimento dos catadores”, “A gente tem que lutar

para regulamentar”. “A gente quer desenvolver tecnologias para minimizar o que vai para o aterro”. Essa utilização remete à ideia de inclusão do eu nesse problema, ou seja, a inserção da sociedade dentro não só da visualização dos problemas com os mais excluídos, como igualmente da solução para a construção de uma sociedade mais justa, o que reforça a ideologia social nas suas falas.

4.2.2 Formações discursivas dos representantes do governo

No agrupamento dos objetos discursivos dos representantes do governo nas audiências do PINRS, compuseram-se as seguintes formações discursivas: i) preocupação com a eficiência no serviço público; ii) Estado como indutor; iii) inserção de outros segmentos; iv) participação social; v) preocupação com o meio ambiente.

Ao formar-se uma ideologia única nos discursos desse segmento da sociedade, acredita-se que o foco no trabalho é o que mais abrange a totalidade das suas falas. Todas elas evidenciaram a preocupação em se fazer um trabalho melhor, seja com o esforço dos próprios servidores ou na busca pela aliança com outros segmentos, como demonstrado no Quadro 09:

QUADRO 09 – Formações e objetos discursivos dos representantes do governo

Segmento	Formação ideológica	Formações discursivas	Objetos discursivos
Governo	Foco no trabalho	Preocupação com a eficiência no serviço público	Busca pela eficiência no serviço público
			Capacitação do corpo técnico
			Padronização/ integração de procedimentos
			Melhoria na fiscalização
			Busca por soluções regionalizadas
		Estado como indutor	Estado como indutor
		Inserção de outros segmentos	Inserção da academia/ parcerias
			Busca por novas tecnologias
		Participação social	Participação do cidadão
		Preocupação com o meio ambiente	Reutilização de recursos

Fonte: elaborado pela autora a partir da coleta de dados (2018).

Em seguida, analisam-se os discursos dos representantes do governo nas audiências do PINRS. Ressalta-se que tais representantes constituíram-se de servidores públicos federais e estaduais – funcionários da EMBRAPA, INPI, IPEA, Ministérios do Meio Ambiente, da Agricultura e da Indústria e Comércio, e uma considerável parte das secretarias estaduais de meio ambiente, além de integrantes de cargos de comissão (coordenadores, diretores e superintendentes), sobretudo lotados em secretarias estaduais de meio ambiente.

4.2.2.1 Formação discursiva dos representantes do governo 1 – preocupação com a eficiência no serviço público

Evidenciou-se, na primeira formação discursiva dos representantes do governo, a preocupação com a eficiência no serviço público, visto que seus objetos discursivos foram: i) busca pela eficiência no serviço público; ii) capacitação do corpo técnico; iii) padronização/ integração de procedimentos; iv) melhoria na fiscalização; v) busca por soluções regionalizadas, discriminados no Quadro 10:

QUADRO 10 – Formação discursiva 1 – representantes do governo – preocupação com a eficiência no serviço público

OBJETO DISCURSIVO	DISCURSO
Busca pela eficiência no serviço público	P1/GOV/NE/RSU “Eu fiz uma reflexão de como a gente poderia institucionalizar o pagamento de empresas de limpeza em função mais qualitativa e não quantitativa, de tonelagem, buscando o fortalecimento da reciclagem. A gente não consegue pressionar, com esse dinheiro pago, a vida mais longa do aterro, porque se coloca de tudo lá e fortalecimento da reciclagem com inclusão dos catadores” P1/GOV/NO/RSU “Quando se elabora uma lei municipal, no nosso caso, os resíduos sólidos, a gente tem sempre um problema que é o financiamento das ações. Minha sugestão é que se crie um Fundo Nacional para que as ações de financiamento municipais sejam efetivamente feitas”
Capacitação do corpo técnico	P3/GOV/NE/RSU “Eu tenho visto que muito município não tem corpo técnico especializado em resíduos sólidos. O cara ganhou a eleição e colocou gente lá, mas sem especialização nenhuma. Então, minha sugestão seria: incentivo à constituição de corpo técnico especializado no âmbito das prefeituras” P1/GOV/CO/CC “O que tá faltando é corpo técnico, é gente que saiba fazer. O secretário de obras até dirige o caminhão,

	<p>vai prá lá, vai prá cá tentando resolver tudo. Não adianta recurso se não tem gente capaz”</p> <p>P1/GOV/CO/SAU “O que a gente percebe é que o problema não é falta de recurso: o MMA tem dinheiro, a FUNASA tem dinheiro. O que falta é projeto dos municípios, não tem corpo técnico prá isso”</p> <p>P3/GOV/NO/CC “As vezes não depende só do município. Tem que ter recurso prá isso e, principalmente, corpo técnico”.</p>
Padronização/ integração de procedimentos	<p>P2/GOV/NE/CC “Deveria tirar ‘órgãos estaduais’ e colocar ‘articulação de órgãos ambientais visando o licenciamento ambiental’. Porque nem todo estadual dá o licenciamento ambiental. Aqui mesmo é municipalizado e faz muita falta uma padronização nesse sentido”</p> <p>P1/GOV/NE/MIN “Se não tiver um sistema comum, não vai conseguir integrar. Cada Estado vai fazer o seu, não vai dar certo. Porque às vezes um minerador tem um licenciamento do DMPM mas da CPRH, não. E fica nisso. Não é integrado, eles sofrem demais”</p> <p>P1/GOV/CO/MIN “O minerador, quando ele vai colocar todos os dados, ele responde um formulário para o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e outro no Plano de Aproveitamento Econômico (PAE). E eles não se conversam. Tem que haver compatibilização desses dados, comparar um e outro para ver se os dados estão certos e o órgão licenciador ter mais informação”</p> <p>P1/GOV/SU/MIN “Os dados que uma empresa aproveita do seu Plano de Aproveitamento Econômico devem ser os mesmos que tem no EIA-RIMA quando você faz descrição da sua atividade. O que a gente nota, muitas vezes, é que os dados não são os mesmos. A integração não deve ser só no processo de licenciamento ambiental, mas também no de fiscalização. Às vezes um órgão que faz fiscalização do licenciamento onde ele desconhece as ações do outro órgão. Terceiro: monitoramento. Ex: monitoramento de qualidade da água. Se a barragem está saindo suja, é responsabilidade de um órgão; se ela está limpa, a responsabilidade é de outro órgão. Quando eu falo de integração, os órgãos de comando e controle têm que se falar, compartilhar todos os dados”</p> <p>P1/GOV/SU/AGR “O desenvolvimento tecnológico deve ser induzido no sentido de fazer o casamento da PNRS com outra política mundial: das mudanças climáticas. Eu devo estar dando um uso mais nobre (ao carbono) do que simplesmente queimar, que tenha preocupação com a manutenção da captura de carbono, agregando valor pelo crédito de carbono”</p> <p>P2/GOV/NAC/RSU “Eu trabalho com licenciamento ambiental. Se a gente tivesse uma normatização padrão, seria muito mais fácil cobrar dos empreendedores. Mais fácil para eles e para a gente também. A gente observa que as regras estaduais são mais duras e restritivas e as municipais mais</p>

	<p>lenientes. Tem que padronizar”</p> <p>P1/GOV/NAC/ SAU “Ao meu ver, trocaria a palavra ‘gerenciamento de resíduos’ por ‘sistema integrado de resíduos’, porque são vários atores em diversos pontos. Tem que ser intersectorializado”</p> <p>P2/GOV/NAC/ SAU “Tem que criar, na verdade, um sistema de informações de resíduos da saúde no âmbito federal, porque ele não existe e que ele seja aberto para os estados e municípios. Também tem que traçar um detalhamento de todas as informações que estarão lá, como, por exemplo, quantidade de mercúrio, índice de infecção hospitalar, esses assuntos mais espinhosos”</p> <p>P1/GOV/NAC/IND “A preocupação tem que ser com que se trabalhe com informações únicas, o que não está acontecendo. Cada estado tem um formulário que você tem que preencher, às vezes os municípios também têm. Tem que haver uma unidade de informações nas 3 esferas”</p>
Melhoria na fiscalização	<p>P1/GOV/NE/CC “A gente pode melhorar o texto quanto à fiscalização, dar um passo adiante: além de fiscalizar simplesmente, monitorar. Pode usar chip em caçambas, olhar prá frente, usar a tecnologia nessa fiscalização”</p> <p>P1/GOV/SU/CC “Concordo que só o monitoramento não é eficaz para a destinação incorreta dos resíduos de CC. Assim, é importante o reforço da fiscalização para coibir essa prática”</p> <p>P1/SC/NAC/SAU “Falta capacitação dos fiscais, a gente observa que grande parte dos fiscais não conhecem as resoluções, não entendem o conjunto do trabalho. Tem que se incluir aí a capacitação para os fiscais”</p>
Busca por soluções regionalizadas	<p>P1/GOV/NE/AGR “Eu quero propor a realização de soluções regionalizadas: em regiões onde têm um grande número de resíduos de um tipo, um tipo de solução. Pensar na solução regionalizada e não em uma mesma solução para todas as regiões”</p> <p>P1/GOV/NAC/CC “Onde a reciclagem é mais viável é no Sudeste, onde existem mais recicladoras. O que incentiva a reciclagem é uma taxa de descarte final alta. Estamos num país com vários níveis de desenvolvimento. Não podemos colocar em um plano nacional a mesma regra. Cada região tem sua peculiaridade”</p> <p>P1/GOV/NAC/AGR “Não adianta pensar somente no problema do lixo como um todo, tem que pensar regionalmente, ver se tem viabilidade social, ambiental e econômica. Pensar em soluções regionais, para que seja ambientalmente correto, economicamente viável e socialmente adequado, soluções que trabalhem naquele local os resíduos, se vale a pena o deslocamento dos resíduos de uma área para outra, por exemplo, tanto em custo financeiro quanto ambiental”</p>

Fonte: elaborado pela autora a partir da coleta de dados (2018).

Percebe-se que, em grande parte das falas proferidas, foi utilizada a primeira pessoa, tanto do singular (eu), quanto do plural (no caso, a gente, por se tratar de falas coloquiais): “Eu fiz uma reflexão de como a gente poderia institucionalizar” “[...] a gente tem sempre um problema que é o financiamento das ações”, “Eu tenho visto que muito município não tem corpo técnico especializado [...]”, “O que a gente percebe é que o problema não é falta de recurso [...]”, “O que a gente nota, muitas vezes [...]”, “Eu trabalho com licenciamento ambiental [...]”, “A gente pode melhorar o texto [...]”. Daí infere-se que a tomada da responsabilidade por essas ações fica por conta da própria pessoa que fala, no sentido de que a ação deve partir dela, ou ela deve fazer parte dessas ações. Retoma-se, novamente, a ideia de *ethos*, ou identidade social: nesse caso, a imagem discursiva agrega-se à responsabilidade chamada para o seu segmento. Ou seja, esses discursos que abraçam o compromisso ratificam a vertente ideológica dos representantes do governo de foco na melhoria do trabalho.

Outro ponto percebido foi que, na busca pela melhoria da qualidade e eficiência do serviço público, seus representantes, portanto, trabalhadores que atuam nesse setor, pensaram em várias maneiras de como essa melhoria poderia se efetivar:

- i) com procedimentos: “compatibilização”, “integração”, “aproveitamento”, “padronização”, “normatização padrão” foram palavras usadas na referência à melhoria dos procedimentos por meio da sua padronização nacional. Importa destacar que essa ideia surgiu em todas as regiões das audiências;
- ii) com pessoas: a capacitação do corpo técnico também foi um assunto levantado em algumas das audiências. Ressalta-se aqui a inquietação desses representantes pela fala contundente quando esse problema foi abordado: “Eu tenho visto que muito município não tem corpo técnico especializado [...]”, “O que tá faltando é corpo técnico [...]”, “[...] não tem corpo técnico prá isso”;
- iii) na integração entre órgãos públicos: outro ponto a ser ressaltado dentro do escopo da melhoria dos serviços públicos é a ideia de integração entre órgãos públicos, verificado na utilização dos vocábulos “articulação”, “casamento” e “integração”, palavras essas que também ratificam a atenção dada, pelos representantes do governo, na melhoria da atuação de seus serviços.

Dentro dessa formação discursiva, por fim, destacam-se expressões positivas da visão desse segmento da sociedade na busca pelo aperfeiçoamento do seu trabalho: “[...] fortalecimento da reciclagem com inclusão dos catadores”, “[...] ações de financiamento municipais sejam efetivamente feitas”, “dar um passo adiante [...]”, “Pensar em

soluções regionais, para que seja ambientalmente correto, economicamente viável e socialmente adequado [...]”. Esses discursos proferidos remetem ao melhoramento contínuo dos serviços públicos, continuamente pensado por seus representantes, o que opõe-se à visão que a sociedade civil possui dos funcionários públicos.

4.2.2.2 Formação discursiva representantes do governo 2 – estado como indutor

A segunda formação discursiva dos representantes do governo diz respeito à ideia do Estado como indutor não apenas da elaboração das políticas públicas, mas das ações contidas nessas políticas, conforme Quadro 11:

QUADRO 11 – Formação discursiva 2 – representantes do governo – estado como indutor

OBJETOS DISCURSIVOS	DISCURSO
Estado como indutor	<p>P2/GOV/CO/MIN “Na minha visão técnica, o Estado precisa ser o indutor e o criador de alternativas dos empresários e, ao mesmo tempo, criar um conjunto de normas ambientais junto com todos os órgãos que permita que esse recurso mineral possa ser explorado”</p> <p>P3/GOV/NAC/RSU “Eu queria que no texto aparecesse de forma clara de que maneira vai ser a aderência do poder público à inclusão dos catadores, porque essa é a diretriz mais importante. Capacitação e inclusão é (<i>sic</i>) mais do que necessário. Mas de que maneira a gente vai fazer prá que a gente tenha uma forte relação institucional prá que não fique dependendo da visão individual do gestor público, garantida de alguma forma em um protocolo ou algo do tipo”</p> <p>P2/GOV/CO/SAU “Dinheiro existe. O que falta é iniciativa. Quer ser prefeito? Ele tem que saber que tem que fazer, que até 2014 tem que cuidar da limpeza”</p> <p>P1/GOV/SUD/RSU “Sugiro a veiculação, nas embalagens dos produtos, de mensagens associadas aos benefícios de descarte correto de recicláveis. Assim como nos maços de cigarro, a indicação da possibilidade de reciclagem dos diversos produtos tem que vir por força de lei. Só a impressão do símbolo da reciclagem não é eficaz”.</p>

Fonte: elaborado pela autora a partir da coleta de dados (2018).

Essa formação discursiva, de Estado como indutor de políticas públicas e suas ações, também vai de encontro àquela demonstrada pela sociedade civil, de não

confiança no serviço público. Para os representantes do governo, unanimemente trabalhadores desse setor, o Estado deve ser o grande protagonista do ciclo das políticas públicas: planejamento, elaboração, execução e fiscalização, como já manifestado não apenas nessa, mas igualmente na primeira formação discursiva desse segmento.

Expressões contundentes são utilizadas pelos funcionários públicos para tal: “[...] o Estado precisa ser o indutor e o criador [...] e, ao mesmo tempo, criar um conjunto de normas [...]”, “Eu queria que no texto aparecesse de forma clara de que maneira vai ser a aderência do poder público [...]”, “Quer ser prefeito? Ele tem que saber que tem que fazer [...]”.

Esse pensamento complementa a primeira formação discursiva, que reflete em como o Estado pode aprimorar seus serviços. Consequentemente, ao fazer esse melhoramento, ele deve ser o líder no sentido de coordenar todas as ações, ainda que não de uma maneira solitária, como ver-se-á adiante. Essa ideia também ratifica a ideologia desses representantes, que têm no trabalho o seu principal foco.

4.2.2.3 Formação discursiva representantes do governo 3 – inserção de outros segmentos

A terceira categoria das formações discursivas dos representantes do governo nas audiências do PINRS demonstra que, mesmo com a ideia do Estado como indutor das políticas públicas, isso não deve ser feito apenas por ele: a inserção de outros segmentos é bem-vinda, como se infere dos objetos discursivos: i) inserção da academia/parcerias; ii) busca por novas tecnologias, como demonstrado no Quadro 12:

QUADRO 12 – Formação discursiva 3 – representantes do governo – inserção de outros segmentos

OBJETOS DISCURSIVOS	DISCURSO
Inserção da academia/ parcerias	<p>P1/GOV/NO/CC “Eu não vi referências a universidades e institutos de pesquisa. Como a gente vai conseguir medidas de redução de CC sem o conhecimento das universidades? É na pesquisa que vai se melhorar o processo. Tem que trazer a academia a esse meio. Tem que divulgar, colocar a academia para se trabalhar para a sociedade</p> <p>P1/GOV/NO/AGR “Eu sugiro que se cite outras tecnologias, porque aí tá meio específico para compostagem. Daí, de repente,</p>

	até uma parceria com o Ministério da Pesca, né?”
Busca por novas tecnologias	<p>P1/GOV/SU/RSU “Sou um técnico da EMBRAPA há 35 anos e entendo a questão dos aterros como uma das tecnologias. Não posso aceitar apenas com aterro. Eu tô gastando os 10 anos últimos da minha vida pesquisando em biogás e compostagem acelerada, que são técnicas maravilhosas e que temos elas no Brasil. Então não posso concordar que só os aterros sejam colocados no texto”</p> <p>P2/GOV/SU/CC “Não vi em nenhum momento a menção a produtos feitos com baixo carbono. Eu ouvi uma palestra com alguns ingleses e eles bateram muito nessa tecla”</p> <p>P1/GOV/CO/IND “Eu acredito que os recursos financeiros deveriam estar atrelados a desenvolvimento de tecnologia. O setor produtivo tem que ter acesso a essa novidade tecnológica”</p>

Fonte: elaborado pela autora a partir da coleta de dados (2018).

Nesta formação discursiva, propõe-se a busca por alianças diversas. Primeiro, demonstra-se a vontade de que a academia esteja mais próxima do setor governamental: “Eu não vi referências a universidades e institutos de pesquisa. Como a gente vai conseguir medidas de redução de CC sem o conhecimento das universidades?”. A construção de alianças também foi elencada: “Daí, de repente, até uma parceria com o Ministério da Pesca, né?”, inclusive internacionais “Eu ouvi uma palestra com alguns ingleses [...]”.

Outro ponto levantado foi a importância a ser dada à tecnologia: “É na pesquisa que vai se melhorar o processo [...]”, “[...] recursos financeiros deveriam estar atrelados a desenvolvimento de tecnologia”. Tais discursos contêm uma matriz social de aliança, integração, entendimento, tal qual o governo de uma democracia deve ser: pensando no crescimento em conjunto, cada qual contribuindo com seu conhecimento para a melhoria das condições de vida de todos.

Pontua-se aqui, ao analisar o conjunto das formações discursivas dos representantes do governo, uma convergência nos discursos com a sociedade civil: os próprios representantes também avaliam negativamente um segmento do poder público. Apesar de a sociedade civil ter feito uma crítica ao poder público em geral, os seus representantes fazem ressalvas a uma categoria em particular: os agentes políticos (aqueles que são investidos em seu cargo por meio de eleição, nomeação ou designação), como observa-se nas falas: “[...] o cara ganhou a eleição e colocou gente lá, mas sem especialização nenhuma”, “O que a gente percebe é que o problema não é falta de recursos [...]. O que falta é projeto dos municípios, não tem corpo técnico para isso”, “Dinheiro existe. O que falta é iniciativa. Quer ser prefeito? Ele tem que saber o

que fazer”. Talvez por estarem inseridos neste meio, eles tenham melhor condições de focar qual o entrave para soluções, por parte do poder público, de problemas decorrentes.

Dentro desse ponto, destacam-se dois itens. O primeiro, assumindo a perspectiva de Foucault (2009) de que a consciência da ação do poder implica resistência a ideologias dominantes, pode-se interpretar a negação da existência como uma negação da necessidade de resistência. Dessa forma, tendo em vista críticas dos representantes do poder público à parte do seu próprio segmento – os agentes públicos, sobretudo prefeitos – o efeito é a tentativa de não reprodução dessas falhas com o objetivo de melhora dos serviços públicos, o que consolida o tom ideológico do discurso do seu segmento de foco na melhoria do trabalho. O segundo item a ser ressaltado é, tendo em vista esse discurso crítico aos agentes públicos, a reflexão sobre o desgaste da democracia representativa no país e sua necessária revisão para outros tipos de democracia que sejam efetivamente mais inclusivas, conforme já discutido anteriormente nessa tese.

4.2.3 Formações discursivas análogas da sociedade civil e representantes do governo

Duas foram as formações discursivas que apareceram tanto nas falas da sociedade civil quanto nos discursos dos representantes do governo: a participação social por meio da presença dos cidadãos nas decisões e a preocupação com o meio ambiente concernente à reutilização dos recursos.

Por serem análogas, tais formações discursivas foram analisadas conjuntamente.

4.2.3.1 Formação discursiva da sociedade civil e representantes do governo 1 – participação social

Apesar de não ter aparecido com frequência nas audiências – apenas 03 (três) dos 42 (quarenta e dois) grupos distintos, a participação social foi lembrada tanto pela sociedade civil quanto pelos representantes do governo, conforme Quadro 13:

QUADRO 13 – Formação discursiva 1 – sociedade civil e representantes do governo – participação social

OBJETOS DISCURSIVOS	DISCURSO
Participação do cidadão	<p>P2/SC/SUD/CC “Tem que ter ampla participação do cidadão. Tem que ter um banco de dados para que o cidadão possa participar, com amplo envolvimento da população e transparência. A população pode fiscalizar”</p> <p>P6/SC/NAC/RSU “Acho que tá faltando nesse texto uma menção ao controle social: tá faltando aí a sociedade discutir as políticas públicas. Discutir e fiscalizar: conselhos, universidades, associações e cooperativas”</p> <p>P4/GOV/NE/RSU “Eu estou sentindo a falta dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente no plano. É ele que vai dar espaço para o controle social nas discussões das políticas”</p>

Fonte: elaborado pela autora a partir da coleta de dados (2018).

Esta formação discursiva diz respeito à participação do cidadão na política como ator ativo das decisões que afetarão sua vida. Nota-se que todas as referências quanto à participação do cidadão têm expressões positivas: “ampla participação”, “amplo envolvimento”, “transparência”, “dar espaço para o controle social”.

Os verbos utilizados dão a noção de engajamento, de participação, de trabalho e presença: “discutir” e “fiscalizar”. Corroborando com o pensamento de engajamento e cooperação, houve a menção aos grupos que podem (e devem) compor essa maior participação: “conselhos, universidades, associações e cooperativas”.

Apesar de se considerar o brasileiro um povo ainda não acostumado ao controle social das políticas públicas, essa atuação foi lembrada. Acredita-se que, caso esse tipo de arena participativa continuasse a ser desenvolvida, essa participação tenderia ao crescimento e, como consequência, à uma participação mais ativa e a uma análise mais crítica da sociedade. Contudo, conforme já demonstrado no capítulo 1, a participação dos cidadãos nas políticas públicas, lamentavelmente, diminuiu desde a entrada do governo de Michel Temer na gestão federal.

4.2.3.2 Formação discursiva da sociedade civil e representantes do governo 2 – preocupação com o meio ambiente

A preocupação com o meio ambiente fez-se presente no rol das formações discursivas da sociedade civil, como era de se esperar na discussão de uma política

pública de cunho ambiental. A principal preocupação dos cidadãos foi com a reutilização dos recursos, segundo o Quadro 14:

QUADRO 14 – Formação discursiva 2 – sociedade civil e representantes do governo – preocupação com o meio ambiente

OBJETO DISCURSIVO	DISCURSO
Reutilização de recursos	<p>P1/SC/NAC/RSU “Já que a incineração não é proibida em lei, cabe a nós, antes de chegar à incineração, garantir que todas as etapas anteriores sejam cumpridas antes de chegar na questão da incineração: desde a coleta seletiva até a inclusão dos catadores”</p> <p>P2/SC/NAC/RSU “A gente tem que fazer uma exaltação, para que salve a hierarquização para o reaproveitamento energético e não como meta de reciclagem, porque senão as prefeituras depois vão dizer ‘não consegui fazer a coleta, vou queimar, aí eu tô cumprindo a destinação adequada’. Tem que ter alguma coisa que coloque em última instância de fato a incineração”</p> <p>P6/SC/NAC/RSU “Na questão da capacitação, eu sugiro que se deixe claro a hierarquia da Lei de Resíduos Sólidos: primeiro reduzir, depois reutilizar e depois reciclar. E nós estamos sempre batendo na tecla do reciclar como se reciclar fosse a melhor coisa do mundo. Antes de reciclar, é melhor reutilizar. E, em primeiro lugar, sempre o reduzir”</p> <p>P1/SC/NAC/CC “Tá faltando uma palavra que é reutilização. Reciclar não é reutilizar. Reutilização é você dar um outro destino ao resíduo. O processo todo é reduzir, reutilizar, reciclar e só depois aterrar, o que não está sendo observado aí. Às vezes você não consegue reduzir, mas consegue reutilizar”</p> <p>P1/GOV/NE/IND “A gente tem que pensar no aproveitamento dos resíduos, principalmente na agroindústria. Tem que colocar uma diretriz especialmente para isso. Não basta reduzir a emissão de resíduos, tem que aproveitar o que é gerado”</p> <p>P2/GOV/SUD/AGR “[...] valorizar a questão da matéria orgânica para que ela volte ao campo, tecnologia disponibilizada para os agricultores e ajuste de legislação para não excluir pós de rocha, para que sejam utilizados como fertilizantes”</p> <p>P2/GOV/SUD/AGR “A ideia é aproveitar o censo agropecuário para colocar perguntas como: o que ele faz com o resíduo? É reutilizado? Com o censo hoje, eu posso identificar onde estão os produtores, mas não consigo identificar o que eles estão fazendo com os resíduos”.</p>

Fonte: elaborado pela autora a partir da coleta de dados (2018).

Esta segunda categoria análoga traz à tona a preocupação da sociedade civil e dos representantes do governo com o meio ambiente, especificamente com a gestão dos resíduos, tema de discussão do PINRS.

Infere-se dos discursos, primeiramente, a preocupação com o respeito à hierarquia da Política Nacional de Resíduos Sólidos, que prevê, conforme a Figura 02 do Capítulo 03, a priorização do gerenciamento dos resíduos sólidos: não geração, redução, reutilização, tratamento e, por fim, destinação adequada. Tal inquietude pode ser observada nas falas: “[...] cabe a nós, antes de chegar à incineração, garantir que todas as etapas anteriores sejam cumpridas”, “A gente tem que fazer uma exaltação, para que salve a hierarquização para o reaproveitamento energético”, “[...] eu sugiro que se deixe claro a hierarquia da Lei de Resíduos Sólidos: primeiro reduzir, depois reutilizar e depois reciclar”, “O processo todo é reduzir, reutilizar, reciclar e só depois aterrar, o que não está sendo observado aí [...]”.

Evidencia-se aqui a presença da intertextualidade, conforme Pedrosa (2008). Por intertextualidade, entende-se a propriedade que os discursos têm de estar repletos de fragmentos de outros textos. A constituição desse objeto discursivo de respeito à hierarquia elencada na Política Nacional de Resíduos Sólidos evidencia que as práticas inseridas nessa lei não apenas são conhecidas desse público participante, como também acatadas como instrumento legal que deve ser respeitado pela sociedade como um todo.

Apesar do respeito pela hierarquia na priorização do gerenciamento dos resíduos sólidos da política, o aproveitamento ou a reutilização dos resíduos foi o tema mais lembrado, antes dos princípios da não geração e da redução dos resíduos: “A gente tem que pensar no aproveitamento dos resíduos [...]”, “Não basta reduzir a emissão de resíduos, tem que aproveitar o que é gerado [...]”, “[...] valorizar a questão da matéria orgânica para que ela volte ao campo”. Acredita-se que o pensamento com o aproveitamento tem a ver com a reciclagem, que beneficia diretamente os catadores e, do mesmo modo, com a educação ambiental, que favorece tanto o coletivo quanto minorias como os produtores do campo, conforme mencionado no grupo de agrossilvopastoris. No entanto, entende-se que antes de se priorizar a reutilização, tratamento e a destinação adequada, o foco primeiro deve ser a não geração e a redução dos resíduos sólidos, tal como colocado na PNRS. Não basta que o processo seja ambientalmente correto do meio para o fim, é preciso que todo o seu ciclo o seja.

4.2.4 Formações discursivas do mercado

Na formação dos objetos discursivos dos representantes do mercado, pode-se organizar 02 (duas) formações discursivas: i) preocupação com o recurso financeiro; ii) pragmatismo.

Na tentativa de moldar uma ideologia para os discursos desse segmento, chegou-se à conclusão que seu foco é estritamente econômico. Como era de se esperar de um segmento que tem no lucro o seu principal objetivo, a preocupação com o recurso, com o financeiro, com o pragmatismo das ações e sua desburocratização foi a vertente principal discorrida nas falas, como se verifica no Quadro 15:

QUADRO 15 – Formações e objetos discursivos do mercado

Segmento	Formação ideológica	Formações discursivas	Objetos discursivos
Mercado	Foco no econômico	Preocupação com o recurso financeiro	Benefícios/ estímulos/
			Subsídios
			Liberação de recursos
		Pragmatismo	Foco na operacionalização
			Desburocratização

Fonte: elaborado pela autora a partir da coleta de dados (2018).

A análise dos discursos dos representantes do mercado no PINRS será feita nos subcapítulos que seguem, sublinhando que esses representantes consistiram em empresários, funcionários e advogados de empresas de diversos segmentos.

4.2.4.1 Formação discursiva do mercado 1 – preocupação com o recurso financeiro

Evidenciou-se, na primeira formação discursiva dos representantes do mercado, que o foco estava voltado para o recurso financeiro, como se depreende dos seus objetos discursivos, listados no Quadro 16: i) benefícios/estímulos; ii) subsídios; iii) liberação de recursos.

QUADRO 16 – Formação discursiva 1 – mercado – preocupação com o recurso financeiro

OBJETO DISCURSIVO	DISCURSO
Benefícios/	P1/ME/NE/IND “As indústrias têm que ser beneficiadas para que tenham estímulo de desenvolvimento tecnológico para

estímulos	<p>destinação de resíduos. As empresas têm que ter condições, até para que se abra empresas para tratamento de resíduos. Por exemplo, só temos uma empresa licenciada para incineração. Tem que ampliar, melhorar, dar incentivo às novas empresas.”</p> <p>P1/ME/CO/RSU “Eu queria saber se tem como ampliar a questão dos incentivos. Não ter só incentivos financeiros, mas creditícios e fiscais, se a gente pode ter também para capacitação para aqueles que empregam, para aqueles que têm selo verde. Então, seria aumentar mais formas de incentivo.”</p> <p>P2/ME/CO/IND “Fala-se aqui em criar condições especiais para micro e pequenas empresas, mas tá muito genérico isso. Esses condições especiais, não tá colocado, por exemplo, 5% de incentivo. Tá muito solto. Vem do governo estadual? Federal?”</p> <p>P1/ME/CO/MIN “O empresário do segmento industrial e mineral, ele tem um custo enorme ao fazer o processamento do rejeito e isso inibe muitos de entrar na atividade. Ainda tem as restrições ambientais do início do projeto. Então, se a gente não tiver um incentivo para aproveitar o rejeito, a gente acaba não aproveitando.”</p> <p>P1/ME/NO/AGR “Eu queria que essa diretriz tivesse a disponibilização de incentivo financeiro. Se você criar e não tiver incentivo financeiro, você acaba não fazendo nada.”</p> <p>P4/ME/SU/CC “Isso é muito importante porque, enquanto o custo da matéria prima virgem for menor que o custo da matéria reciclada, empreendedor algum vai fazer isso, a menos que por imposição legal, o que eu não considero uma opção inteligente. O melhor é ir para o incentivo.”</p> <p>P2/ME/SU/IND “Eu proponho de criar uma estratégia: criar mecanismos de incentivo às empresas que desenvolvam ações para buscar atender o Plano Nacional. A gente aqui não pode só pensar em cobrar, cobrar, cobrar das empresas.”</p> <p>P1/ME/NAC/IND “Eu gostaria de modificar o texto de ‘fomentar a pesquisa e novas tecnologias’ por ‘fomentar a pesquisa e novas tecnologias com incentivos fiscais’, porque eu já vou estar com dinheiro em caixa. É mais fácil e mais ágil.”</p> <p>P2/ME/NAC/IND “A lei é muito clara: ela só fala de financiamento, não fala de incentivo fiscal. Eu já pago o tributo, eu mostro o que eu tô fazendo no sentido de fomentar a pesquisa e novas tecnologias, pronto, eu ganho desconto, desconto de IPI, por exemplo. É o caminho mais curto, sem tanta burocracia.”</p> <p>P3/ME/NAC/IND “Vai ficar de novo na novela, no campo do empirismo, sem recurso não se faz nada. São geralmente as empresas que têm mais dificuldade para que se faça a coisa certa: se a pequena empresa tiver um rio perto, por pura subsistência, ela vai jogar o rejeito nele, prá que não lhe dê prejuízo. Tem que ter incentivo, principalmente fiscal ou criar uma linha de crédito específica.”</p>
Subsídios	<p>P2/ME/CO/RSU “Acho que a palavra chave seria subsídio: automaticamente, o subsídio, como no biodiesel, incrementou e</p>

	viabilizou a unidade.” P1/ME/CO/IND “Em relação ao transporte de resíduos perigosos, ou se financia, dá condição ou se dá subsídio para transportar esse resíduo para longe.”
Liberação de recursos	P3/ME/SU/CC “A liberação de recursos vai vir para as empresas? Porque precisa de várias máquinas para fazer a triagem dos resíduos de CC e elas são caras.” P2/ME/SUD/RSU “Temos que pensar no investimento a serem realizados nos aterros sanitários para a manutenção deles. Se ã houver investimentos, ele acaba se sucateando e se transformando em lixo.” P1/ME/SUD/CC “A gente tá falando sobre dinheiro, é grana que vem do governo federal para implantar. Como o dinheiro vai ser disponibilizado?” P3/ME/SUD/CC “Eu tenho dúvida de para quem vai esse recurso: é para o poder público ou vai também para o privado?”

Fonte: elaborado pela autora a partir da coleta de dados (2018).

O foco no recurso financeiro do segmento do mercado fica evidenciado ao se analisar quantitativamente seus discursos: tal ideia foi discutida em todas as 06 (seis) regiões onde foram realizadas as audiências. Igualmente relevante seu aparecimento em 05 (cinco) dos 07 (sete) grupos de trabalho – apenas nos grupos de resíduos de serviços de saúde e de portos, aeroportos e passagens de fronteiras essa questão não foi mencionada.

Outra forma quantitativa de se apurar a relevância dada ao recurso financeiro foi a quantidade de vocábulos e expressões que faziam referência a ele: “beneficiadas”, “estímulo”, “criar condições”, “ampliar”, “dar incentivo”, “aumentar”, “custo enorme”, “incentivo financeiro”, “dinheiro em caixa”, “financiamento”, “tributo”, “linha de crédito”, “incrementos”, “viabilizar”, “liberação de recursos”, e, por último mas não menos importantes “dinheiro”, “grana” e “recurso”. Tal constante uso de expressões comprova que, para os representantes do mercado, o objetivo primordial não são as pessoas, nem o ambiente, os quais não foram sequer mencionados, mas o recurso financeiro, que leva ao lucro.

Quando se verifica modos pelos quais estabelece-se relações de dominação do discurso, percebe-se, nas falas do mercado, a presença do que Pedrosa (2008) denominou “legitimação”, ou seja, assimetrias sociais são tidas como legítimas e dignas de apoio geral. Nos discursos “As empresas têm que ser beneficiadas [...] As empresas têm que ter condições [...]”, “[...] ou se financia, dá condição ou se dá subsídio [...]”, nota-se que o apoio financeiro governamental, por meio de financiamentos ou subsídios,

devem ser dados apenas às empresas, como se apenas elas fossem merecedoras de tais incentivos.

Pode-se notar, igualmente, a presença da “dissimulação” como relação de dominação do discurso. A dissimulação, conforme Pedrosa (2008), acontece quando fenômenos são ocultados ou obscurecidos nas falas. A oração: “A gente não pode só pensar em cobrar, cobrar, cobras das empresas”, remete à ideia de que apenas as empresas são instadas à cobrança por parte do poder público, quando se sabe que todos os segmentos da sociedade colaboram na arrecadação de impostos e tributos. Pode-se inferir também, nessa fala, um certo discurso de vitimização desse segmento, enfatizado pela repetição do verbo “cobrar”.

4.2.4.2 Formação discursiva do mercado 2 – pragmatismo

A segunda formação discursiva encontrada nos discursos evidencia o senso prático dos representantes do mercado, demonstrada pelos objetos discursivos: i) desburocratização, ii) foco na operacionalização, listados no Quadro 17:

QUADRO 17 – Formação discursiva 2 – mercado – pragmatismo

OBJETOS DISCURSIVOS	DISCURSO
Desburocratização	P1/ME/NE/RSU “Sugiro a articulação dos órgãos das 3 esferas visando a desburocratização. Alguém aqui já tentou efetivar um aterro sanitário na sua cidade? Prá você que mora na cidade é ótimo, mas prá quem mora a 500 quilômetros da capital. Você chega com 20 documentos hoje, e o cara pede mais 20 itens, fica fazendo você, me perdoem, eu queria ter 10% da autoridade[...] Você anda mais de 500 quilômetros e o cara diz, com desprezo, que faltam mais 20...”
Foco na operacionalização	P1/ME/NE/CC “Um cadastro único para bota-foras de RCC não vai adiantar nada, porque é a coisa mais volátil do mundo. Depende das obras, os pontos não se repetem, eles mudam de lugar a todo instante, toda a hora. Não é um aterro. O resíduo da construção se comporta de modo diferente e dura o tempo de uma obra.” P1/ME/NE/CC “Mas vocês estão falando de educação ambiental prá esse tipo de resíduo. É tão específica. Nesse caso, educação prá quem? Como? Vai educar uma comunidade prá educar ela especificamente dos resíduos da construção civil? Seria prá o SENAI, SIDUSCON? Os empreendedores?” P2/ME/SU/CC “Não tem um item mais lá na frente que vai dizer como isso vai acontecer na prática? Eu fico na dúvida de como

isso vai acontecer.”

P1/ME/SU/IND “Capacitação apenas não é suficiente. Tem que fomentar a capacitação, e a implementação de tecnologias mais limpas. Tem que entrar junto ações efetivas de implementação. Não adianta criar incentivo para capacitar e depois ficarem amarradas sem nenhum incentivo ou fomento para implementar as ações em que os técnicos foram capacitados. Eu proponho que se inclua a palavra de fomento à capacitação e implementação.”

P1/ME/SU/POR “Não tá claro quem vai fazer esses manuais. A quem cabe a responsabilidade de fazer esses manuais? Porque assim, cada transporte e tipo de resíduos já tem sua norma estabelecida. Então, quem vai fazer, com base em que vão ser elaborados esses manuais? Para mim, cabe ao governo, mas não tá claro que é ele que vai fazer.”

P1/ME/SUD/CC “Tô achando tão incoerente isso: ‘Eliminação de áreas irregulares de disposição final de RCC em todo o território nacional’. Quem é que vai fazer isso? O governo? O município? O estado? Porque o mercado é que não vai fazer... Da maneira como tá colocada, não serve para nada. A empresa privada não vai ser, ela não vai assumir essa responsabilidade. Tem que definir a quem cabe, dar responsabilidade: tem que ser do poder público.”

P2/ME/SUD/CC “Ainda que a gente tivesse que tipo de monitoramento, o que você entende por: ‘Estabelecimento de uma rede de monitoramento permanente junto aos demais entes federados visando coibir o estabelecimento de novas áreas de “bota-fora”’. O que você entende disso? Qual é o fato concreto que isso vai gerar? Eu não tenho minha proposta, mas queria saber o q isso quer dizer.”

P1/ME/SUD/CC “É bonitinho isso, mas como vai fazer? É impossível de fazer. Só aqui na cidade de São Paulo são 1.600 pontos de descarte, a maioria irregular. Como vai fazer?”

P1/ME/SUD/AGR “A gente anseia por colaborar e ajudar, mas também precisa que vocês tenham mais clareza para explicar o que se pretende com essa questão do financiamento: como vão fazer?”

P1/ME/NAC/CC “Eu vou insistir na lógica operacional da norma. Se ela não tiver em consonância com o que não é possível fazer, ela não pega. Você criar um sistema onde você direciona a construção de aterros classe A sem estimular a criação das unidades de reciclagem, ela não pega. O pequeno gerador, a pessoa física, não vai segregar num pequeno container, vai ter que ter uma unidade prá receber e fazer a segregação. São normas feitas dentro de gabinetes.”

P3/ME/SUD/RSU “Na questão do financiamento, tem algumas estratégias que começam assim: apoio, fortalecer iniciativas, fomento... Eu tenho uma dúvida em relação a quais os mecanismos que estão implícitos a esses verbos que vão *startar* um processo que de fato vai afirmar a estratégia. Tem que ser claro. Fica um negócio que a gente não sabe o que se vai fazer.

Diz que vai apoiar: apoiar como?"

Fonte: elaborado pela autora a partir da coleta de dados (2018).

Apesar da ideia de desburocratização da coisa pública ter surgido em apenas um grupo em uma audiência, houve uma ampla concordância sobre sua necessidade pelos participantes desse grupo após a fala categórica por uma experiência vivida: “Você chega com 20 documentos hoje, e o cara pede mais 20 itens, fica fazendo você, me perdoem, eu queria ter 10% da autoridade [...] Você anda mais de 500 quilômetros e o cara diz, com desprezo, que faltam mais 20”. Percebe-se que há, no discurso deste representante do mercado, dois silêncios: na penúltima e na última frase, esta última fica sem conclusão. Presume-se, destes silêncios, que ele teria mais coisas a dizer, mas preferiu se calar para não ser rude ao falar do serviço público, cujo grupo continha servidores desse setor.

Quanto ao foco na operacionalização, este pode ser demonstrado de dois modos: quem iria fazer e como iria fazer. No quesito de quem teria responsabilidades sobre ações propostas, extraiu-se as expressões: “Não tá claro quem vai fazer esses manuais. A quem cabe a responsabilidade de fazer esses manuais?”, “Quem é que vai fazer isso? O governo? O município? O estado?”.

No entanto, o “como” foi a mais evidenciada das questões: “[...] educação prá quem? Como?”, “Não tem um item mais lá na frente que vai dizer como isso vai acontecer na prática?”, “O que você entende disso? Qual é o fato concreto que isso vai gerar?”, “É bonitinho isso, mas como vai fazer?”, “[...] precisa que vocês tenham mais clareza para explicar o que se pretende com essa questão [...]”, “Tem que ser claro. Fica um negócio que a gente não sabe o que se vai fazer”. Esses ditos com foco na operacionalização das ações evidenciam o pragmatismo dos representantes do mercado, que pode ter dois lados. Se por um lado é positivo no sentido da execução efetiva das estratégias da política, fazendo com que haja preocupação com que as ações saiam do papel e sejam colocadas em prática, por outro o discurso do mercado fragmentou a sociedade, não englobando os segmentos mais vulneráveis nessas ações – como fez a sociedade civil, sobretudo no tocante a incentivos e subsídios financeiros.

Finalizando a análise dos discursos dos diferentes atores participantes, verifica-se que todos os três segmentos da sociedade foram ouvidos nas audiências públicas do PINRS, o que deu legitimidade para essas arenas públicas, tendo em vista que o espaço e o tempo concedidos para o discurso de todos foi respeitado democraticamente. No entanto, resta saber se, após ouvidas todas as falas, houve mudança entre o texto

preliminar, distribuído antes das audiências, e o texto final consolidado após a participação da sociedade na sua elaboração.

4.3 A EFETIVIDADE DELIBERATIVA DO PINRS

Avritzer (2011), ao contextualizar o momento das pesquisas sobre democracia deliberativa, explica que trabalhos recentes tentam tratar de problemas e *déficits* desse tipo de democracia: se as primeiras pesquisas “envolvem mais fortemente os atores estatais” (AVRITZER, 2011, p. 17), sob a perspectiva da efetividade participativa, o segundo momento debate a forma de discussão no interior das instituições participativas e a efetividade deliberativa, o qual trata da implementação das decisões discutidas pelo estado.

Isso significa que o elemento deliberativo constitui “apenas um momento e é necessário agregar outros elementos avaliativos neste debate capaz de gerar indicadores ou resultados mais gerais em relação aos processos deliberativos” (AVRITZER, 2011, p. 18), o que demonstra a necessidade de se verificar qual a efetividade das discussões realizadas.

A efetividade na área pública traduz-se na constatação de que as ações analisadas geraram o impacto desejado em relação ao resultado final visado (TORRES, 2004). Utilizou-se, para fins de constructo de efetividade da participação social nas audiências públicas do PINRS, as definições de acordo com o Quadro 18:

QUADRO 18 - Constructo de efetividade da participação social nas audiências públicas

Constructo	Efetividade
Definição constitutiva	É a capacidade de produzir um efeito. A efetividade resultará da influência que a participação social teve no resultado final da elaboração ou alteração da norma objeto da audiência pública.
Definição operacional	Quantidade de contribuições apresentadas pela sociedade aceitas e incorporadas à norma em análise em relação à quantidade de propostas e sugestões apresentadas pela sociedade no âmbito da audiência pública.

Fonte: AGRA FILHO (2016).

Desse modo, no tocante à avaliação da efetividade da deliberação do PINRS, questão norteadora 05 desta tese, comparou-se a versão preliminar e a final do texto do

Plano Nacional de Resíduos Sólidos, utilizando-se como técnica de pesquisa a análise de conteúdo.

Conforme Bardin (2002), a análise de conteúdo é

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens. (BARDIN, 2002, p. 42).

Bardin (2002) apresenta quatro etapas relativas à Análise de Conteúdo:

- i) organização da análise: divide-se em pré-análise (escolha de documentos, elaboração de hipótese e objetivos), exploração do material (codificação, decomposição ou enumeração) e tratamento dos resultados, inferência e interpretação (operações estatísticas que permitem estabelecer significados);
- ii) codificação: corresponde na transformação dos dados brutos do texto em uma representação de conteúdo que visa esclarecer o analista sobre características do texto. A organização da codificação perpassa, em um primeiro momento, pelo recorte, que se divide em: escolha das unidades de registro (que são palavras, temas, objetos, personagens, acontecimentos, documento) e/ou escolha das unidades de contexto (que são segmentos de mensagem como frase e parágrafo, por exemplo). Já em um segundo momento perpassa pela enumeração, que corresponde ao modo de contagem das unidades de registro/contexto. Nesta parte faz-se necessário estabelecer uma lista de referências para assim poder estabelecer uma regra (enumeração) e contabilizá-la no texto;
- iii) categorização: é uma operação de classificação por diferenciação e posterior agrupamento através de critérios definidos. A categorização é fornecida através de uma condensação, uma representação simplificada dos dados brutos, logo que constitui um grupo de elementos que possuem características comuns. Compreendem alguns critérios de categorização - semânticos (temas), sintáticos (verbos e adjetivos), léxico (sentido da palavra) e expressivos (perturbações da linguagem);
- iv) inferência: é a interpretação controlada dos dados pelo pesquisador.

Como forma de interpretação dos dados coletados pela análise de conteúdo, utiliza-se tanto a avaliação quantitativa quanto a qualitativa:

O fator comum destas técnicas múltiplas e multiplicadas – desde o cálculo de frequências que fornece dados cifrados, até a extração de estruturas traduzíveis em modelos – é uma hermenêutica controlada, baseada na dedução. Enquanto esforço de interpretação, a análise de

conteúdo oscila entre os dois polos do rigor da objetividade e da fecundidade da subjetividade. (BARDIN, 2002, p. 9).

Assim, na avaliação quantitativa, os dados coletados podem ser mensurados, “o que serve de informação é a frequência com que surgem certas características do conteúdo” (BARDIN, 2002, p. 21). Na avaliação qualitativa, o pesquisador deve avaliar a pertinência das questões formuladas inicialmente podendo, inclusive, redirecioná-las, sendo comum ao longo do processo a construção de categorias descritivas a partir de plataforma teórica ou grupo de variáveis específicas (MARTINS; THEÓPHILO, 2009).

Para análise da efetividade da participação social, as unidades de registro foram as diretrizes e as estratégias dos 07 (sete) diferentes grupos de trabalho: i) resíduos sólidos urbanos; ii) resíduos de serviços de saúde; iii) resíduos industriais; iv) resíduos agrossilvopastoris; v) resíduos de mineração; vi) resíduos da construção civil; vii) resíduos de portos, aeroportos e passagens de fronteira, comparando-se, por meio de categorias quanti e qualitativas, o texto preliminar e o texto final do PINRS.

Ressalta-se que, além das contribuições elaboradas nas audiências, cuja análise já foi feita no subcapítulo anterior, a sociedade também pode enviar contribuições pela internet via consulta pública. Foram recepcionadas 483 (quatrocentas e oitenta e três) contribuições. As contribuições foram classificadas com as seguintes situações: i) Acatada; ii) Acatada parcialmente; iii) Não acatada; iv) Não Avaliada. De acordo com o MMA (2016), neste volume de contribuições, diversas chegaram em branco, sem referência ou mesmo sem alguma contribuição, sendo estas descartadas e classificadas como não avaliadas. Após sua classificação, chegou-se aos seguintes valores, demonstrados na Tabela 09:

Tabela 09 - Propostas da Consulta Pública do PINRS

Status	Total
Acatada	65
Acatada Parcialmente	94
Não Acatada	261
Não Avaliada	63
Total	483

Fonte: elaborado pela autora a partir de MMA (2016).

No que se refere aos percentuais das consultas públicas, das 483 (quatrocentas e oitenta e três) contribuições recebidas, apenas 13% foram acatadas, mesmo percentual de contribuições não avaliadas, 20% foram acatadas parcialmente e a grande maioria,

54%, não foram acatadas para a redação final do PINRS, conforme se infere do gráfico 01:



Gráfico 01 – Propostas da Consulta Pública
Fonte: elaborado pela autora a partir da coleta de dados (2018).

Tendo em vista que contribuições foram feitas, tanto nas audiências quanto via consulta pública, e no intuito de comparar se houve modificações entre o texto preliminar e o texto final do PINRS, foram estabelecidas 03 (três) categorias quantitativas, divididas em 08 (oito) elementos de análise e 02 (duas) categorias qualitativas, dividida em 04 (quatro) elementos de análise, conforme o Quadro 19:

QUADRO 19 – Categorias e elementos de análise da efetividade do PINRS

Tipo	Categorias de análise	Elementos de análise
Quantitativo	Diretrizes e estratégias	Número de diretrizes
		Número de estratégias
	Palavras	Número total de palavras nas diretrizes
		Número médio de palavras nas diretrizes
		Número total de palavras nas estratégias
		Número médio de palavras nas estratégias
	Frequência de palavras	Verbos mais frequentes das diretrizes
		Substantivos mais frequentes das diretrizes
Qualitativo	Novos enunciados das diretrizes e estratégias	Novos enunciados das diretrizes
		Novos enunciados das estratégias
	Enunciados modificados das diretrizes e estratégias	Enunciados modificados das diretrizes
		Enunciados modificados das estratégias

Fonte: elaborado pela autora a partir de Bardin (2002).

A análise de conteúdo das categorias quanti e qualitativa quanto à efetividade deliberativa após a participação social do texto do PINRS é demonstrada nos subcapítulos a seguir.

4.3.1 Categorias quantitativas da análise de conteúdo do PINRS

Bardin instrui que “o método mais conhecido e mais útil” (BARDIN, 2002, p. 49) na análise de conteúdo é do tipo temático e frequencial. Na análise temática, conta-se “um ou vários temas ou itens de significação numa unidade de codificação previamente determinada” (BARDIN, 2002, p. 77). Quanto à frequência, esta funda-se “na aparição de certos elementos da mensagem” (BARDIN, 2002, p. 114).

Desta maneira, elegeu-se como eixos temáticos as diretrizes e estratégias do PINRS, assim como utilizou-se verbos e substantivos das diretrizes, as quais norteiam a política, para a análise frequencial. Para o estudo da modificação quantitativa entre os dois textos, destarte, foram estudados: i) o número total de estratégias e diretrizes; ii) o número total e a média de palavras nas estratégias e nas diretrizes; iii) os verbos e os substantivos mais frequentes das estratégias e das diretrizes, de acordo com o Quadro 20:

QUADRO 20 – Categorias e elementos quantitativos de análise da efetividade do PINRS

Categorias de análise	Elementos de análise
Diretrizes e estratégias	Número de diretrizes
	Número de estratégias
Palavras	Número total de palavras nas diretrizes
	Número médio de palavras nas diretrizes
	Número total de palavras nas estratégias
	Número médio de palavras nas estratégias
Frequência de palavras	Verbos mais frequentes das diretrizes
	Substantivos mais frequentes das diretrizes

Fonte: elaborado pela autora a partir da coleta de dados (2018).

Salienta-se que, para uma análise mais criteriosa, tais elementos foram subdivididos com base nos 07 (sete) grupos de trabalho existentes no texto do PINRS.

4.3.1.1 Quantidade de diretrizes e estratégias

A importância de se analisar a modificação na quantidade de diretrizes e estratégias reside no fato de que as diretrizes fazem referência às linhas que norteiam a política, e as estratégias orientam como suas ações serão implementadas. Dessa forma, entende-se que quanto maior o número de diretrizes e estratégias, melhor delineada a política. A Tabela 10 demonstra os números das diretrizes e estratégias dos planos preliminar e final do PINRS:

TABELA 10 – Quantidade de diretrizes e estratégias do PINRS

Elemento	Grupo	Texto Preliminar	Texto Final
Número de diretrizes	Sólidos Urbanos	07	07
	Saúde	01	02
	Portos, Aeroportos	01	01
	Industriais	02	04
	Mineração	01	02
	Agrossilvopastoris	06	06
	Construção civil	06	05
	Total:	24	27
Número de estratégias	Sólidos Urbanos	55	105
	Saúde	03	05
	Portos, Aeroportos	07	07
	Industriais	03	18
	Mineração	03	05
	Agrossilvopastoris	18	21
	Construção civil	16	23
	Total:	105	184

Fonte: elaborado pela autora a partir da coleta de dados (2018).

Como se infere da Tabela 10, houve um incremento de 03 (três) diretrizes – que foram de 24 (vinte e quatro) para 27 (vinte e sete), e 79 (setenta e nove) estratégias – que cresceram de 105 (cento e cinco) para 184 (cento e oitenta e quatro). Isso significa um percentual de ampliação de 12,5% nas diretrizes e 75,23% nas estratégias do plano preliminar para o final.

Dos 07 (sete) grupos, houve um aumento na quantidade de diretrizes em 03 (três) deles: resíduos da saúde, industriais e mineração. Em 03 (três) deles, a quantidade de diretrizes continuou a mesma: sólidos urbanos, de portos e aeroportos e agrossilvopastoris. Em apenas 01 (um) grupo houve diminuição: resíduos da construção civil. De qualquer forma, não se pode considerar essa diminuição de diretriz como prejuízo, sendo que seu texto no plano preliminar: “Diretriz 6: Criação de metas e

indicadores de redução, coleta, destinação e disposição de resíduos e rejeitos” foi modificado para ser uma estratégia: “Estratégia 6: Definir e apurar indicadores de gestão de RCC em nível nacional e regional, e estabelecimento de metas com base nestas informações”.

Quanto ao número de estratégias, observa-se que em 06 (seis) dos 07 (sete) grupos houve crescimento de sua quantidade: resíduos sólidos urbanos, da saúde, industriais, da mineração, agrossilvopastoris e da construção civil. Em apenas 01 (um) grupo - de portos e aeroportos, o número ficou igual e em nenhum dos grupos houve diminuição. Tal aumento exponencial no número de estratégias, de 75,23%, expõe a grande contribuição dos três segmentos da sociedade no modo de fazer a política, ou seja, do caminho a se percorrer para que as ações sejam feitas para o atingimento das diretrizes elaboradas do plano.

Com base nas informações do aumento de 03 (três) diretrizes e 79 (setenta e nove) estratégias, pode-se afirmar que: a) houve participação efetiva; b) as contribuições dos três segmentos da sociedade foram acolhidas. Isso refletiu na modificação quantitativa do texto final do PINRS.

4.3.1.2 Número e média de palavras nas diretrizes e estratégias

Assim como a quantidade de diretrizes e estratégias é importante, também é o número de palavras inseridas nessas disposições. Acredita-se que, quanto maior o número de palavras, maior o número de informações de uma política e mais bem explicada em termos de procedimentos ela será. A Tabela 11 traz os números das palavras nas diretrizes e estratégias do PINRS:

TABELA 11 – Número e média de palavras nas diretrizes e estratégias do PINRS

Elemento	Grupo	Texto Preliminar	Texto Final
Número de palavras nas diretrizes	Sólidos Urbanos	362	751
	Saúde	13	22
	Portos, Aeroportos	15	20
	Industriais	63	64
	Mineração	15	126
	Agrossilvopastoris	131	23
	Construção civil	124	92
	Total:	723	1.098

Número de palavras nas estratégias	Sólidos Urbanos	2.001	4.071
	Saúde	63	96
	Portos, Aeroportos	93	189
	Industriais	399	470
	Mineração	68	121
	Agrossilvopastoris	371	591
	Construção civil	405	655
	Total:	3.400	6.193
Número médio de palavras nas diretrizes	Todos os grupos	30,12	42,23
Número médio de palavras nas estratégias	Todos os grupos	32,38	33,66

Fonte: elaborado pela autora a partir da coleta de dados (2018).

A Tabela 11 apresenta um crescimento no número de palavras das diretrizes do PINRS: passou de 723 (setecentos e vinte e três) do texto preliminar para 1.098 (um mil e noventa e oito) no texto final. Isso indica uma ampliação de 51,86% de vocábulos utilizados. Quanto às estratégias, a quantidade de palavras passou de 3.400 (três mil e quatrocentas) para 6.193 (seis mil, cento e noventa e três), um incremento de 82,14%.

O número médio de palavras, dessa forma, também foi maior. Nas diretrizes, a média de vocábulos passou de 30,12 para 42,23, um aumento de 40,20%. Nas estratégias, também verificou-se um aumento, de 32,38 palavras para 33,66, um incremento de quase 4%.

O aumento do número de vocábulos indica que as diretrizes e estratégias foram melhor delineadas. Como exemplo, pode-se citar a modificação das diretrizes no texto sobre os resíduos sólidos urbanos. A redação preliminar dizia: “Diretriz 04: Redução de 70% dos resíduos recicláveis secos dispostos em aterros sanitários, com base na caracterização nacional em 2012”. Após sua modificação, seu texto passou a ser: “Diretriz 04: Promover a redução progressiva dos resíduos recicláveis secos dispostos em aterros sanitários com base na caracterização nacional (composição gravimétrica) a ser realizada em 2013, de acordo com as metas estabelecidas no Plano Nacional de Resíduos Sólidos”. Ou seja, essa última redação ficou melhor esclarecida, inclusive indicando com que base ela será feita - pela composição gravimétrica.

No caso das estratégias, pode-se citar como modificações aperfeiçoadas o exemplo do grupo de Portos, Aeroportos e Postos de Fronteiras. O texto preliminar indicava, como Estratégia 4: “Intensificação das ações de fiscalização”. O texto, após mudança, passou a ser: “Estratégia 4: Intensificar as ações de supervisão dos

prestadores de serviço que atuam nas etapas do gerenciamento de resíduos sólidos, pelos administradores dos portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários e ferroviários e passagens de fronteira”. Essa redação modificada ficou mais objetiva, pois apontou os responsáveis pelas ações “pelos administradores dos portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários e ferroviários e passagens de fronteira”, assim como indicou quem seriam os fiscalizados: “dos prestadores de serviço que atuam nas etapas do gerenciamento de resíduos sólidos”. Com tal objetividade, a possibilidade de efetividade na ação tende a ficar maior, pois cada um terá ciência de sua responsabilidade.

4.3.1.3 Frequência de palavras nas diretrizes e estratégias

De acordo com Bardin, “a frequência é a medida mais geralmente usada. Corresponde ao postulado seguinte: a importância de uma unidade de registro aumenta com a frequência de uma aparição” (BARDIN, 2002, p. 109). Utilizou-se como elemento de análise os 05 (cinco) verbos e os 07 (sete) substantivos mais utilizados nas diretrizes e nas estratégias, listados na Tabela 12:

TABELA 12 – Frequência de palavras nas diretrizes e estratégias do PINRS

Elemento	Verbo/Palavra	Texto Preliminar	Verbo/Palavra	Texto Final
Verbos mais utilizados nas diretrizes	Adequar	04	Aproveitar	07
	Destinar	04	Adequar	05
	Dever	04	Gerar	05
	Construir	04	Construir	05
	Reduzir	04	Reduzir	05
Verbos mais utilizados nas estratégias	Visar	25	Visar	29
	Aproveitar	15	Aproveitar	27
	Elaborar	14	Desenvolver	23
	Desenvolver	13	Financiar	21
	Capacitar	12	Adequar	19
Substantivos mais utilizados nas diretrizes	Resíduos	35	Resíduos	38
	Sólidos	14	Sólidos	15
	Nacional	07	Nacional	10
	Serviços	05	Aterros	07
	Aterros	04	Tecnologia	07
	Gestão	04	Urbanos	07
	Lei	04	Recicláveis	06
Substantivos mais utilizados	Resíduos	61	Resíduos	102
	Municípios	22	Sólidos	41

nas estratégias	Ações	19	Catadores	36
	Sólidos	17	Recursos	29
	Reciclagem	16	Materiais	26
	Recursos	15	Ambiental	24
	Aproveitamento	15	Ações	23

Fonte: elaborado pela autora a partir da coleta de dados (2018).

Bardin (2002) pontua que se uma medida frequencial em que todas as aparições possui o mesmo peso, isso postula que todos os elementos têm uma importância igual. Percebe-se que os 05 (cinco) verbos mais utilizados nas diretrizes do texto preliminar possuem a mesma frequência, aparecendo, cada um, 04 (quatro) vezes cada. São eles: adequar, destinar, dever, construir e reduzir. Nota-se duas diferenças nos verbos mais frequentes das diretrizes do texto final: i) o verbo mais frequente foi o verbo aproveitar, com 07 (sete) aparições, verbo esse que sequer tinha aparecido como um dos cinco primeiros no texto preliminar. Tal verbo é de significativa importância porque aproveitamento faz referência à reciclagem, à reutilização, um dos pontos abordados com maior ênfase, sobretudo nos discursos da sociedade civil e que remete diretamente à preocupação com os catadores; ii) os outros 04 (quatro) verbos mais frequentes possuem a mesma frequência, aparecendo 05 (cinco) vezes cada: adequar, gerar, construir e reduzir. Ressalta-se que os verbos adequar, gerar e reduzir fazem menção direta ao meio ambiente no que tange os resíduos.

O verbo mais utilizado nas diretrizes tanto no texto preliminar quanto no texto final foi o “visar”. Infere-se que este foi o verbo mais utilizado porque faz referência a uma ação, por tratar-se de redação de estratégias, pontuando a consequência que tal ação traria. Os verbos “aproveitar” e “desenvolver” igualmente apareceram nos dois textos. Outros verbos frequentes do texto preliminar foram “elaborar” e “capacitar”, substituídos no texto final por “financiar” e “adequar”. Um ponto considerado negativo seria a menor frequência do verbo “capacitar”. Porém, ao se pesquisar as mudanças ocorridas nas estratégias quanto à capacitação, observou-se que a ocorrência do substantivo capacitação no texto final foi elevada: um total de 16 vezes, junto às frases “Aportar recursos destinados à capacitação [...]”, “Elaborar material técnico e realizar ações de capacitação [...]” ou “Promover a capacitação [...]”, donde infere-se não ter havido prejuízo de ações de capacitação no texto final.

O substantivo mais utilizado nas diretrizes e nas estratégias, tanto no texto preliminar quanto no final foi “resíduos”. Obviamente, por se tratar de um plano de resíduos que abriga 07 (sete) grupos diferentes, essa seria a palavra mais utilizada. O

substantivo “sólidos” foi um dos 07 (sete) mais frequentes em todos as categorias também, sendo o segundo mais frequente em 03 (três) dos 04 (quatro) grupos.

“Aterros” e “nacional” apareceram como um dos mais frequentes nas estratégias. No texto preliminar, os substantivos “serviços”, “gestão” e “lei” foram substituídos por “tecnologia”, “urbano” e “recicláveis” no texto final. Tais mudanças corroboram na prova da modificação efetuada entre os textos antes e depois de ouvida a sociedade, sobretudo quanto às categorias quantitativas elencadas nesta pesquisa.

4.3.2 Categorias qualitativas da análise de conteúdo do PINRS

A abordagem qualitativa da análise de conteúdo “recorre a indicadores não frequenciais suscetíveis a permitir inferências” (BARDIN, 2002, p. 114). Sendo assim, ela “corresponde a um procedimento mais intuitivo” (BARDIN, 2002, p. 115).

No intuito de analisar a mudança qualitativa dos textos preliminar e final do PINRS, analisaram-se os novos enunciados das diretrizes e estratégias, bem como suas proposições modificadas, demonstrados no Quadro 21:

QUADRO 21 – Categorias e elementos qualitativos de análise da efetividade do PINRS

Categorias de análise	Elementos de análise
Novos enunciados das diretrizes e estratégias	Novos enunciados das diretrizes
	Novos enunciados das estratégias
Enunciados modificados das diretrizes e estratégias	Enunciados modificados das diretrizes
	Enunciados modificados das estratégias

Fonte: elaborado pela autora a partir da coleta de dados (2018).

Assim como na abordagem quantitativa, a análise qualitativa da comparação dos textos preliminar e final do PINRS também foi feita tendo em vista a subdivisão dos 07 (sete) grupos de trabalho.

4.3.2.1 Novos enunciados das diretrizes e estratégias

Na primeira categoria qualitativa de análise de conteúdo da efetividade deliberativa do PINRS, examinou-se os novos enunciados inseridos no plano, ou seja,

diretrizes e estratégias (as consideradas mais importantes) que foram incluídas após a participação da sociedade, tanto nas audiências públicas quanto via consulta pública, demonstradas no Quadro 22:

QUADRO 22 – Novos enunciados das diretrizes e estratégias do PINRS

Elemento	Grupo	Texto Final
Novos enunciados das diretrizes	Sólidos Urbanos	Desenvolver tecnologias para reduzir a disposição final em aterros sanitários
	Saúde	Minimizar o uso do mercúrio nos serviços de saúde
	Portos, Aeroportos	-
	Industriais	Fomentar a destinação adequada dos resíduos da agroindústria para compostagem, biodigestão ou outras tecnologias apropriadas
	Mineração	Desenvolver tecnologias para aproveitamento de resíduos da mineração
	Agrossilvopastoris	-
	Construção civil	Incremento das atividades de reutilização e reciclagem dos RCC nos empreendimentos públicos e privados em todo o território nacional
Novos enunciados das estratégias	Sólidos Urbanos	Aportar recursos, com dignidade e remuneração do trabalho, dos catadores, em especial os oriundos de lixões e aterros controlados, dotando-os de infraestrutura, capacitação e assistência técnica
		Definir normas técnicas para encerramento de lixões e aterros controlados
		Realizar estudos de viabilidade técnica e econômica visando, quando possível, a captação de gases para geração de energia
	Saúde	Incentivar a implantação de unidades de tratamento dos resíduos de serviços de saúde
	Portos, Aeroportos	-
	Industriais	Fomentar, por meio de medidas indutoras e linhas de financiamento, o desenvolvimento de tecnologias de destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos industriais
		Realizar avaliação do potencial dos resíduos da agroindústria como fonte de nutrientes e condicionadores do solo (matéria orgânica) para as atividades agrossilvopastoris e para a geração de energia
	Mineração	Fomentar linhas para apoiar projetos de P&D relacionados com o aproveitamento de resíduos da mineração

	Agrossilvopastoris	Avaliar a logística e a viabilidade social, ambiental e econômica do processo de utilização dos resíduos agrossilvopastoris
		Identificar municípios ou regiões com concentrações impactantes de resíduos agrossilvopastoris e propor soluções regionalizadas
	Construção civil	Priorização da reutilização e da reciclagem de RCC nas compras, obras e empreendimentos públicos e privados financiados com recursos públicos

Fonte: elaborado pela autora a partir da coleta de dados (2018).

Após análise das diretrizes dos dois textos, analisando-se novas proposições inseridas, observou-se que:

- i) nos grupos de portos, aeroportos e passagens de fronteiras e agrossilvopastoris não houve criação de novas diretrizes;
- ii) nos outros 05 (cinco) grupos, a saber, resíduos sólidos urbanos, de saúde, industriais, da mineração e construção civil, criaram-se diretrizes com ideias novas e trazidas das contribuições da sociedade e que deram mais qualidade ao plano. Cita-se a preocupação em desenvolver novas tecnologias para reduzir a disposição final em aterros sanitários; o cuidado em pensar na minimização do uso do mercúrio nos serviços de saúde; a menção aos resíduos da agroindústria para compostagem, biodigestão ou outras tecnologias ou ao desenvolvimento de tecnologias para aproveitamento de resíduos da mineração; além do impulsionamento das atividades de reutilização e reciclagem dos RCC nos empreendimentos públicos e privados em todo o território nacional.

Quanto às estratégias, constatou-se que:

- i) no grupo de portos, aeroportos e passagens de fronteiras não houve modificações nas estratégias;
- ii) no grupo de resíduos sólidos urbanos, inseriram-se novas estratégias como o aporte de recursos para a remuneração dos catadores, a definição de normas técnicas para encerramento de lixões e aterros controlados, bem como a realização de estudos para a captação de gases para geração de energia; no grupo de resíduos da saúde, houve menção à implantação de unidades de tratamento dos seus resíduos; para o grupo de resíduos industriais, mencionou-se o desenvolvimento de tecnologias de destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos industriais, bem como a avaliação do potencial dos resíduos agrossilvopastoris para a geração de energia; tanto no grupo de resíduos da mineração quanto no de agrossilvopastoris, inseriu-se a responsabilidade

de aproveitamento de seus resíduos, assim como, neste último grupo, a menção a soluções regionalizadas para problemas não comuns a todos; no grupo dos resíduos da construção civil, surgiu a menção à priorização da reutilização e da reciclagem de RCC nas compras, obras e empreendimentos com recursos públicos, sendo essas quantias vultuosas quando somadas em um país com tamanho continental.

Nem todas as estratégias novas foram citadas, tendo em vista que 79 (setenta e nove) novas estratégias foram criadas. Citaram-se as consideradas mais inovadoras. Porém, ressalta-se novamente que todas estas – diretrizes e estratégias – foram propostas elaboradas nas audiências ou na consulta pública via internet e não constavam do texto preliminar elaborado pelo Comitê Interministerial.

4.3.2.2 Enunciados modificados das diretrizes e estratégias

Com vistas a analisar qualitativamente o conteúdo do PINRS, também examinou-se as principais mudanças processadas no enunciado das diretrizes e estratégias, comparando-se as redações entre o texto preliminar e o texto final, demonstradas no Quadro 23:

QUADRO 23 – Enunciados modificados das diretrizes e estratégias do PINRS

Elemento	Grupo	Texto Preliminar	Texto Final
Enunciados modificados das diretrizes	Sólidos Urbanos	Recuperação de lixões compreendendo as ações de queima pontual de gases, coleta de chorume, drenagem pluvial, compactação da massa e cobertura vegetal.	Recuperar os lixões e aterros controlados, compreendendo a avaliação das suas condições ambientais.
		Manter os atuais patamares de geração de resíduos sólidos urbanos, tomando-se por referência o ano de 2008 (equivale a uma taxa média de 1,1 kg/habitante/dia) com posterior redução.	Reduzir a atual geração per capita de resíduos sólidos urbanos, para o patamar de 2008 (equivalente a uma taxa média nacional de 1,1 kg/habitante/dia) buscando sua contínua redução.
		Inclusão e fortalecimento da	Qualificação e fortalecimento da

		organização de 600.000 catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.	organização para a inclusão socioeconômica de, no mínimo, 600.000 catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis organizados em cooperativas e outras formas associativas.
	Saúde	-	-
	Portos, Aeroportos	-	-
	Industriais	-	-
	Mineração	-	-
	Agrossilvopastoris	Desenvolvimento e inovação de tecnologias para o aproveitamento de resíduos agrossilvopastoris	Fomentar pesquisa, desenvolvimento e inovação de tecnologias para o aproveitamento e destinação de resíduos agrossilvopastoris, considerando o caráter estratégico da busca de manter o carbono na forma orgânica
	Construção civil	-	-
Enunciados modificados das estratégias	Sólidos Urbanos	Elaboração de material técnico e realização de ações de capacitação gerencial e técnica dos gestores públicos envolvidos com o tem	Elaborar material técnico e realizar ações de capacitação gerencial e técnica, com parcerias interinstitucionais (público, privado), dos gestores envolvidos com o tema, levando em consideração as especificidades das comunidades locais
		Impulsionar a adoção das compras públicas sustentáveis no âmbito da administração pública, nas três esferas de governo	Promover a inserção de critérios ambientais nas licitações públicas, com prioridade nas aquisições de produtos que possam ser reutilizáveis, nas três esferas de governo
		Disponibilização de recursos do OGU e as respectivas contrapartidas dos estados e municípios e estabelecimento de linhas de financiamento com condições	Implantar a coleta seletiva com a participação de cooperativas e outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, como

		específicas visando o apoio aos municípios na elaboração de estudos e projetos relacionados com a implementação da coleta seletiva em seu território	prestadores de serviços devidamente contratadas pelas administrações públicas municipais e desenvolvidas em parceria com os atores da sociedade civil com o devido pagamento aos catadores pela coleta, triagem e destino final adequado na cadeia de reciclagem
	Saúde	Intensificação das ações de capacitação para públicos interessados	Intensificar as ações de capacitação permanente para público alvo, considerando as especificidades locais
	Portos, Aeroportos	Elaboração de manuais para capacitação de profissionais para gerenciamento de resíduos sólidos com o foco em resíduos de serviços de transportes	Elaborar manuais para capacitação permanente de público-alvo para o gerenciamento de resíduos sólidos de portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários e ferroviários e passagens de fronteira
	Industriais	Estimular o desenvolvimento tecnológico relacionado ao aproveitamento de resíduos da agroindústria, visando a redução dos riscos de contaminação biológica e química	Fomentar a pesquisa, por meio de medidas indutoras e linhas de financiamento, o desenvolvimento, capacitação e implantação de novas tecnologias, visando à destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos industriais
	Mineração	-	-
	Agrossilvopastoris	Capacitação técnica no meio rural, inclusive com o fomento ao estabelecimento de novas escolas técnicas rurais e o fortalecimento das existentes	Capacitar e desenvolver o processo de educação ambiental no meio rural, inclusive com o fomento ao estabelecimento e fortalecimento das escolas técnicas e demais organizações de ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural).
	Construção civil	Articulação junto aos	Articulação junto aos

		órgãos estaduais de meio ambiente visando a uniformizar os procedimentos referentes ao processo de licenciamento das unidades de reutilização e reciclagem de RCC	órgãos licenciadores visando a uniformizar e agilizar os procedimentos referentes ao processo de licenciamento de áreas de manejo de RCC, com o estabelecimento de critérios básicos pelo governo federal
--	--	---	---

Fonte: elaborado pela autora a partir da coleta de dados (2018).

Em relação à modificação nas diretrizes:

- i) nos grupos de resíduos da saúde, portos, aeroportos e passagens de fronteiras, industriais, de mineração e da construção civil não houve modificações qualitativas nas diretrizes;
- ii) no grupo de resíduos sólidos urbanos, alterou-se o texto preliminar qualitativamente em 03 (três) diretrizes: a) na diretriz sobre recuperação de lixões, foram adicionados também os aterros controlados, além de pontuar sobre a avaliação das condições ambientais destes dois lugares; b) no tocante à geração de resíduos sólidos urbanos, modificou-se a redação de “Manter os atuais patamares [...]” para “Reduzir a atual geração per capita de resíduos sólidos urbanos [...]”, o que se configura em um aperfeiçoamento na redação do plano, no sentido que o objetivo é restringir a geração de resíduos, tendo como meta a sua diminuição e não a manutenção do seu número, como preconizava o texto preliminar; c) a redação do texto inicial “Inclusão e fortalecimento da organização de 600.000 catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis” foi modificada para “Qualificação e fortalecimento da organização para a inclusão socioeconômica de, no mínimo, 600.000 catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis organizados em cooperativas e outras formas associativas”. A incorporação da palavra “qualificação” sem a retirada da palavra “inclusão” remete à ideia defendida pela sociedade civil nas audiências que não bastava somente retirar os catadores de lixões, era também de suma importância capacitá-los para serem recicladores e gerenciadores de cooperativas e associações, criando, assim, condições de subsistência sustentável para eles e suas famílias. Ademais, a inclusão da expressão “no mínimo” antes do número 600.000 catadores abriu a possibilidade (e responsabilidade) do Estado em agregar o maior número possível de catadores nessa qualificação e fortalecimento;

iii) no grupo de resíduos agrossilvopastoris, não apenas inseriu-se a expressão “fomentar pesquisa”, como também direcionou-se a estratégia de pesquisa: manter o carbono na forma orgânica.

No tocante às modificações nos textos das estratégias:

- i) apenas no grupo de resíduos da mineração não houve modificações expressivas entre a redação do texto preliminar e do texto final;
- ii) no grupo de resíduos sólidos urbanos houve a inserção de parcerias interinstitucionais na elaboração de material de capacitação e de critérios ambientais nas licitações públicas, além da participação de cooperativas e outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis na coleta seletiva; tanto no grupo de serviços da saúde como no de portos e aeroportos, introduziu-se o termo “permanente” nas ações de capacitação; no grupo de resíduos industriais, ao termo “fomentar a pesquisa” uniu-se seu objetivo, qual seja, visando à destinação final ambientalmente adequada dos seus resíduos; para o grupo de resíduos agrossilvopastoris, estabeleceu-se o processo de educação ambiental no meio rural, inclusive por meio de parcerias, e; no grupo de resíduos da construção civil, além da preocupação com a normatização de procedimentos de órgãos licenciadores, adicionou-se a preocupação com a agilidade desses procedimentos.

Esse capítulo teve o intuito de demonstrar os resultados da pesquisa, objetivando responder qual foi a marca da participação social no texto final do Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Observou-se que, no tocante à participação da sociedade e sua representação, todos os três segmentos da sociedade (sociedade civil, mercado e governo) foram ouvidos nas audiências públicas do PINRS. O espaço e o tempo concedidos para o discurso de todos foi respeitado democraticamente, condições essas indispensáveis para dar legitimidade às arenas públicas.

Tendo em vista a análise do discurso de cada um dos segmentos, notou-se que as formações discursivas da sociedade civil evidenciaram a preocupação social, sobretudo com as classes menos favorecidas, principalmente os catadores, foco principal do discurso desse segmento. O discurso do governo teve como foco a melhoria do seu trabalho, mesmo tecendo críticas a uma parte do seu próprio grupo, os agentes públicos. As falas do mercado convergiram para as finanças, com especial ênfase aos financiamentos e subsídios do governo, demonstrando extrema preocupação com recursos financeiros.

Quanto à análise da efetividade deliberativa do PINRS, observou-se que, tanto quantitativa (pelo incremento no número de diretrizes, estratégias e palavras) quanto qualitativamente (pela melhora e maior objetividade do texto), a participação dos três segmentos da sociedade foi efetiva do ponto de vista deliberativo. As propostas trazidas nas audiências e via consulta pública pela internet embasaram mudanças significativas, as quais modificaram o texto final, aperfeiçoando o Plano Nacional de Resíduos Sólidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição de 1988 materializou a escrita de uma série de direitos reivindicados pela sociedade brasileira, dentre eles a participação social na elaboração de políticas públicas. Após três décadas de sua promulgação, assistiu-se à multiplicação de iniciativas de gestão que envolveram procedimentos participativos, tais como conselhos, orçamentos participativos, planos diretores municipais e audiências públicas, entre outros.

As experiências participativas brasileiras adquiriram visibilidade internacional ao se constituírem como instrumentos de aprofundamento democrático e de qualificação da gestão pública. Tais experiências foram caracterizadas como inovações democráticas, as quais teriam o potencial de fortalecer a democracia por meio da coexistência e complementaridade entre a representação, a participação e a deliberação. Por meio de processos participativos, abriu-se a possibilidade de uma maior inclusão da sociedade nos processos decisórios, a partir do pressuposto de que os atores sociais possuem capacidade de propor soluções para demandas e problemas locais e nacionais, influenciando positivamente na gestão do público.

Desta maneira, esta tese foi desenvolvida seguindo uma perspectiva de participação da sociedade e debate nas esferas públicas como meio para a elaboração e melhoramento de políticas públicas. Especificamente, analisou-se de que forma a participação social marcou o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, principal instrumento de gestão da Política Nacional de Resíduos Sólidos, homologada pela Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, a qual disciplinou a gestão e o gerenciamento dos resíduos sólidos no país. Seu decreto regulamentar estabeleceu a obrigatoriedade da discussão pública do Plano. Uma versão preliminar foi objeto de discussão em 06 (seis) audiências públicas, uma em cada região do país e finalizada em uma audiência nacional em Brasília, sendo complementada por consulta pública no *site* do Ministério do Meio Ambiente pelo período de 60 dias.

Inserido no rol dos direitos de participação política, o instituto das audiências públicas baseia-se no pressuposto de que o cidadão não deve ser mero observador da cena pública ou agente passivo do processo político ou administrativo. Assim, trata-se de um expediente considerado indispensável para o fortalecimento das práticas de democracia e de cidadania no contexto atual.

Para fundamentar teoricamente esta pesquisa, procurou-se primeiramente entender como se deu a participação social nas políticas públicas brasileiras, sobretudo as ambientais. No primeiro momento, pretendeu-se compreender como se deu a construção da democracia e da participação social até os dias atuais, apoiando-se principalmente nos ensinamentos de Held (1987), Dahl (2001), Pateman (1992) e Dryzek (2010). Observou-se a contínua transformação da democracia no decorrer da história: estudos sobre sociedades ágrafas comprovaram práticas democráticas primitivas, houve a participação direta nas cidades-estado gregas e, tendo em vista a complexificação da sociedade e a criação dos países, a instituição da representação, passando pela atual classificação dos institutos democráticos atuais (representação, participação e deliberação). Com o avanço do debate em torno desse tema, surgiu um novo ideal de democracia: um sistema que proporciona participação efetiva, igualdade de voto, oportunidades para obter entendimento e controle do planejamento das políticas, além de inclusão de todos os cidadãos adultos. Esse “sistema integrado” concretiza uma agenda inclusiva e que conecta os tipos distintos de ações – participação, deliberação e representação, sendo estes três tipos de democracia complementares e não excludentes.

Igualmente explanou-se acerca do caminho percorrido pela participação social no Brasil após o restabelecimento do regime democrático, no final dos anos 1980, especialmente quanto à forma da participação social nas políticas públicas brasileiras, utilizando-se os textos de Avritzer (2003, 2009, 2012b), Sader (1988) e Ciconello (2008), entre outros. As leituras convergiram para a percepção de que o novo tipo de instituto democrático integrado deu-se de forma pragmática no Brasil redemocratizado, iniciado através de conselhos, conferências e audiências públicas, entre outros. Tais institutos não só abriram espaço para que qualquer cidadão escolha em participar ou não, como também possibilitaram que pessoas com informação e interesse no tema a ser debatido tenham lugar nas decisões de políticas públicas.

A parte final do capítulo visou caracterizar os tipos de arenas participativas utilizadas nas políticas públicas ambientais, o qual traçou um histórico das políticas públicas e das normas ambientais brasileiras, contextualizando-o na temática ambiental mundial, além de caracterizar as arenas participativas brasileiras mais utilizadas - conselhos, conferências e audiências, descrevendo os espaços de participação e deliberação de temática ambiental que ocorrem no Brasil. Dentre as pesquisas elencadas, observou-se que, apesar dos mecanismos de participação terem aumentado,

no caso das audiências públicas ambientais, não fizeram diferença porque a população aproveitava a disponibilidade destes espaços a partir de uma visão imediatista ou limitada por não ter conhecimento sobre os mecanismos existentes e como poderiam ser aproveitados para pressionar o governo. Deste modo, a participação popular tornou-se meramente uma formalidade legal, cuja importância passou a ser apenas constar no processo de elaboração de uma política pública.

Outrossim, foi abordada na fundamentação teórica os temas que faziam referência aos objetivos específicos, como atores sociais e representação, deliberação e arenas participativas, bem como efetividade deliberativa. Primeiramente, abordou-se o tema dos atores sociais a partir da mudança do modelo dualista para o modelo tripartite da sociedade e da análise da legitimidade e capacidade de inclusão da representação, a partir de Cohen e Arato (1992), Bobbio (2000), Teixeira (2001), Pitkin (2006), Benhabib (2009) e Almeida (2011, 2013), os quais atribuem à sociedade civil o papel central na transformação social, porém enfatizando que os três setores – sociedade civil, governo e mercado - completam-se e interligam-se na prática do diálogo entre os que pensam de forma diversa. Dentro desse novo paradigma, é preciso que os atores sociais tragam informações e experiências para que a deliberação contemple os problemas envolvidos, visto que os representantes do Estado, assim como do mercado, possuem informações incompletas para a tomada de decisões.

Subsequentemente, examinou-se os conceitos de deliberação e esfera pública, sobretudo sob a obra de Habermas (1997; 2011), mas também utilizando-se de Bohman, (1996), Cohen (2003), Dryzek (2010) e dos brasileiros Dagnino (2004) e Tatagiba (2010). Habermas acreditava que o procedimento deliberativo estabelecer-se-ia por meio de uma construção social fora dos marcos do Estado, que deliberariam sobre questões públicas e gerariam influência nas arenas políticas. Dessa maneira, deve-se conferir poder efetivo ao público deliberativo, transformando a discussão argumentativa em um processo de deliberação institucional.

Com uma maior inserção da sociedade nas decisões por meio da ampliação de mecanismos de formação de vontade, tais arenas deliberativas devem não só propiciar o debate racional, mas também produzir decisões em mecanismos institucionais, efetivando, desse modo, a influência na formulação das políticas públicas. Esse pensamento vai ao encontro das arenas institucionalizadas de debates criadas pós-Constituição de 1988 e ampliadas nos anos 2000 no Brasil. Concluiu-se, nesse tópico, que é no processo de debate público, ocorrendo em teias discursivas espalhadas pela

sociedade, que podem surgir a formação das vontades e a construção de normas, oferecendo maior legitimidade ao exercício do poder político.

A parte final do capítulo tratou da efetividade deliberativa, questionando qual seria o nível de aceitação das contribuições apresentadas pela sociedade para elaboração ou modificação das normas ambientais. Se as primeiras pesquisas tinham como foco a efetividade participativa, centrada em quais atores participavam desses institutos, os estudos mais recentes têm levantado questionamentos sobre sua efetividade deliberativa, ou seja, se as decisões tomadas nos debates são postas em prática. Tais pesquisas (ROMÃO; MARTELLI, 2013; VAZ, 2011; LOBATO; WIENKE, 2011; ALMEIDA; CUNHA, 2011) avaliam que as instituições participativas brasileiras parecem ter mais um efeito retórico do que efetivo na produção de suas decisões. A participação é efetiva, mas com influência limitada.

Partindo do referencial teórico pesquisado, presumiu-se, como primeira hipótese dessa pesquisa, que a criação de novos mecanismos de participação e deliberação da sociedade torna presente um método plural de maior engajamento da sociedade. Porém, dispôs-se como hipótese adicional que o salto quantitativo desse processo não foi acompanhado pela sua qualidade, tendo como premissa que a participação da sociedade na formulação do PINRS não modificou aspectos fundamentais da sua redação final, tendo em vista inúmeras pesquisas que questionavam a efetividade dessas arenas.

Na pesquisa empírica, constatou-se que os três segmentos da sociedade – sociedade civil (45,6% dos participantes), governo (32,26% dos participantes) e mercado (22,14% dos participantes) – foram representados e seus representantes participaram ativamente das audiências. No entanto, a necessidade de celeridade, tendo em vista o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para a elaboração do plano, dificultou as atividades de mobilização e divulgação das audiências, sobretudo nos setores organizados da sociedade civil.

No tocante à publicidade desses eventos, de responsabilidade do MMA e dos estados-sede, entende-se que a divulgação das audiências deveria ser realizada por todos os Estados, bem como com cada município brasileiro, tendo em vista que seus gestores encontram-se mais próximos da comunidade. Outrossim, a presença de etapas em um processo escalonado – municipal, estadual e nacional – são algumas das características que viabilizam a participação da sociedade. Assim, acredita-se que, nas audiências do PINRS, a falta de encontros intermunicipais e estaduais prejudicou uma participação mais inclusiva e efetiva da sociedade.

Referente aos debates realizados nas audiências, verificou-se sua legitimidade à medida que todos tinham as mesmas chances de iniciar atos de fala, de questionar e de produzir argumentos reflexivos sobre as normas que estavam sendo discutidas. Ou seja, houve inclusão e valor moral igualitário para todos os segmentos, bem como se percebeu a qualidade do debate público.

Na análise dos discursos dos atores participantes, as formações discursivas da sociedade civil nas suas falas evidenciaram a preocupação social, o discurso do governo teve como foco o trabalho e as falas do mercado convergiram para o eixo financeiro.

Foram encontradas 05 (cinco) formações discursivas dos representantes da sociedade civil: i) preocupação com as minorias; ii) preocupação com a educação; iii) desesperança com o serviço público; iv) participação social; v) preocupação com o meio ambiente. Analisando-se o conjunto das formações discursivas da sociedade civil das audiências do PINRS, 03 (três) pontos mereceram destaque: a) a sociedade civil, ao querer proteger as minorias excluídas (catadores, indígenas, quilombolas, agentes de limpeza), opôs-se aos agentes públicos, avaliando-os negativamente; b) observando-se o modo como as frases foram construídas, percebeu-se que várias perguntas foram formuladas. Tais questionamentos significaram mais que a busca pelas informações: expressaram uma cobrança da sociedade por soluções efetivas do poder público em relação às classes menos favorecidas; c) a utilização dos pronomes pessoais “nós” e “a gente” remeteu ao *ethos*, ou seja, a inserção da sua própria identidade social não só na conscientização dos problemas com os mais excluídos, como igualmente na busca por soluções para a construção de uma sociedade mais justa, o que reforçou a ideologia social nas suas falas.

No agrupamento dos objetos discursivos dos representantes do governo nas audiências do PINRS, compuseram-se as seguintes formações discursivas: i) preocupação com a eficiência no serviço público; ii) Estado como indutor; iii) inserção de outros segmentos; iv) participação social; v) preocupação com o meio ambiente. O seu objetivo focou na melhora dos serviços públicos, o que consolidou o tom ideológico do discurso do seu segmento na busca do aperfeiçoamento do seu trabalho. Tendo em vista críticas dos representantes do poder público à parte do seu próprio segmento – os agentes públicos, sobretudo prefeitos – concebeu-se a tentativa de não reprodução dessas falhas. Esse discurso crítico aos agentes públicos acentuou o desgaste da democracia representativa no país e sua necessária revisão para outros tipos de democracia que sejam efetivamente mais inclusivas.

Na formação dos objetos discursivos dos representantes do mercado, pode-se organizar 02 (duas) formações discursivas: i) preocupação com o recurso financeiro; ii) pragmatismo. Na tentativa de moldar uma ideologia para os discursos desse segmento, chegou-se à conclusão que seu foco é estritamente econômico. Como era de se esperar de um segmento que tem no lucro o seu principal objetivo, a preocupação com o recurso financeiro, com o pragmatismo das ações e sua desburocratização foi a vertente principal discorrida nas falas.

Quanto à efetividade deliberativa, observou-se que a participação social foi efetiva quanto à modificação do texto preliminar para o final do PINRS. Do ponto de vista quantitativo, houve crescimento no número de diretrizes (de 105 para 184), de estratégias (de 3.400 para 6.193) e de palavras (média de palavras nas diretrizes de 30,12 para 42,23 e nas estratégias de 32,38 para 33,66).

Qualitativamente, percebeu-se a inserção de novas diretrizes e estratégias, bem como modificação em seus textos depois dos debates. No tocante às diretrizes, pode-se citar a incorporação: i) da preocupação em desenvolver novas tecnologias para reduzir a disposição final em aterros sanitários; ii) da minimização do uso do mercúrio nos serviços de saúde; iii) da menção aos resíduos da agroindústria para compostagem, biodigestão ou outras tecnologias ou ao desenvolvimento de tecnologias para aproveitamento de resíduos da mineração; iv) do impulsionamento das atividades de reutilização e reciclagem dos RCC nos empreendimentos públicos e privados em todo o território nacional.

Com referência às estratégias, inseriu-se, no grupo de resíduos sólidos, o aporte de recursos para a remuneração dos catadores, a definição de normas técnicas para encerramento de lixões e aterros controlados, bem como a realização de estudos para a captação de gases para geração de energia; no grupo de resíduos da saúde, houve menção à implantação de unidades de tratamento dos seus resíduos; para o grupo de resíduos industriais, mencionou-se o desenvolvimento de tecnologias de destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos industriais, bem como a avaliação do potencial dos resíduos agrossilvopastoris para a geração de energia; tanto no grupo de resíduos da mineração quanto no de agrossilvopastoris, inseriu-se a responsabilidade de aproveitamento de seus resíduos, assim como, neste último grupo, a menção a soluções regionalizadas para problemas não comuns a todos; no grupo dos resíduos da construção civil, surgiu a menção à priorização da reutilização e da reciclagem de RCC nas compras, obras e empreendimentos com recursos públicos.

Tendo em vista estes resultados, a primeira hipótese, da importância de inserção da sociedade na discussão política, foi confirmada. Porém, a segunda hipótese, de que a participação social nas audiências do PINRS não teria sido efetiva, foi refutada. Sendo assim, ratifica-se a premissa desta tese de que a prática deliberativa deve sempre garantir a participação política dos indivíduos, bem como o diálogo público amplo e aberto em busca do consenso racional.

Por último, mas não menos importante, salienta-se que, apesar da efetividade deliberativa por meio da participação social ter-se feito presente na formulação da redação final do PINRS, constata-se que tal efetividade não se encontra com a mesma força na implementação do Plano. Vários pontos descritos nas diretrizes e estratégias não foram postos em prática: ainda existem lixões em várias cidades brasileiras, a logística reversa não atinge todos os produtos elencados na Lei e os recursos para garantir o funcionamento das cooperativas de catadores ainda não saíram do papel. É desejável para uma Nação comprometida com seu povo que a mesma efetividade encontrada no debate da sociedade seja também implementada nas ações dos gestores, condição essencial para o desenvolvimento do país.

Mesmo assim, corrobora-se com o pensamento de Lüchmann (2012) de que as instâncias participativas apontam para a perspectiva de uma democracia aprofundada, sensível ao intercâmbio de perspectivas sobre políticas públicas. Tais arenas funcionam como um contraponto para além da formação de maiorias em eleições calcadas sobre o princípio da igualdade numérica.

Sobretudo no contexto da sociedade brasileira, historicamente marcada pela pouca consciência crítica social e cuja população sempre ficou à margem da política, a constituição e aprimoramento de espaços públicos de debate como as audiências do Plano Nacional de Resíduos Sólidos exige uma participação mais direta dos indivíduos no domínio da esfera pública, em um processo contínuo de discussão e crítica reflexiva das normas e valores sociais.

Apesar da restrição da participação social com a derrubada da Política Nacional de Participação Social, que visava à institucionalização da participação da sociedade na elaboração e acompanhamento das políticas públicas e tendo em vista o esvaziamento da democracia representativa, com as revelações sobre corrupção e que ampliaram o fosso entre partidos e cidadãos, a criação das arenas participativas é um processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na

crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas.

A resposta ao fortalecimento da democracia está na construção política: a construção social aliada à construção burocrática. Com efeito, esse ideal democrático está assentado no princípio de autogoverno dos cidadãos e visa desqualificar a ideia de que a apatia política é um fenômeno abrangente e natural da vida social.

A participação da sociedade, além de influenciar de uma maneira mais harmônica as relações de poder e hierarquia, igualmente propicia a formação de cidadãos mais críticos e interessados na coisa pública. Espera-se que as arenas participativas brasileiras expandam-se e fortaleçam-se, com inclusão plural e efetividade qualitativa, seja no alargamento dos espaços de deliberação ou na maior presença de processos decisórios das políticas públicas brasileiras.

REFERÊNCIAS

ABERS, R.; JORGE, K. D. Descentralização da Gestão da Água: Por que os comitês de bacia estão sendo criados? **Ambiente & Sociedade**, vol. VIII, nº. 2, jul/dez, 2005.

ABERS, R.; KECK, M. Representando a diversidade: Estado, sociedade e relações fecundas nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, Jan./Abr. 2008.

ABRAMOVAY, R. Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, no 24, mai./ago. 2010, p. 268-306.

ACSELRAD, H. **Conflitos Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2004.

AGRA FILHO, S. S. Conflitos ambientais e os instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente. **eGesta**, v. 4, n. 2, abr.-jun./2008, p. 127-140.

ALMEIDA, D. R. **Repensando representação política e legitimidade democrática: entre a unidade e a pluralidade**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

_____. Representação política e conferências: estabelecendo uma agenda de pesquisa. In: AVRITZER, L. **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: IPEA, 2013.

ALMEIDA, D.; CUNHA, E. S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, R.R.C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

AMORIM, F. Número de eleitores sobe 4% em relação a 2012 e chega a 144 mi, diz TSE. **UOL**, jul, 2016.

AMORIM, S. Democracia e Sociedade: notas sobre o contexto de implementação da Política Nacional de Participação Social. **Plurimus Cultura e Desenvolvimento em Revista**, ano IV, edição VII, fev, Rio de Janeiro: 2015.

_____. Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/sociedade. **Revista do Serviço Público**, ano 51, número 2, abr-jun, 2000.

ANGELO, V. A. Absolutismo: características e principais teóricos. **UOL Educação**, abr, 2009.

ANTUNES, P. de B. **Direito ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lúmen júris, 2008.

ARATO, A. Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil: orientações para novas pesquisas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 27, fev. 1995.

ARAÚJO, I. O. **A participação social nas audiências públicas da Câmara Municipal de Viçosa (MG): avanço democrático ou mera formalidade?** Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Viçosa, 2016.

ARAÚJO, P. Z. “A derrubada do Decreto 8243 foi um tiro no pé”, diz a cientista política Thamy Pogrebinski. **Diário do Centro do Mundo**, nov, 2014.

ARENDT, H. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE TRATAMENTO DE RESÍDUOS (ABETRE). **Política Nacional de Resíduos Sólidos – Balanço 2015**. São Paulo, 2015.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS (ABRELPE). **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil**. 2015. Disponível em: <<http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2014.pdf>>. Acesso em: 05 ago 2016.

AVRITZER, L. **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: IPEA, 2013.

_____. Sociedade civil: além da dicotomia Estado-mercado. In: AVRITZER, L. (coord.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey Ed., 1994, p. 23-40.

_____. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 18, nº 2, novembro, 2012a, p. 383-398.

_____. (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. Belo Horizonte: Cortez Editora, 2010.

_____. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R.R.C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

_____. **Conferências Nacionais: Ampliando e Redefinindo os Padrões de Participação Social no Brasil**. Texto para discussão, 1739. Rio de Janeiro: Ipea, 2012b.

_____. **Democracia, desigualdade e políticas públicas no Brasil**. Relatório de pesquisa do projeto Democracia participativa. Brasília: FINEP, 2009.

_____. **Limites e potencialidades da expansão democrática no Brasil**. Ciclo de seminários do Fórum Social Brasileiro, Belo Horizonte, 2003.

_____. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados: revista de ciências sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

_____. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, n. 49, 2000.

AVRITZER, L.; COSTA, S. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: concepções e usos na América Latina. Dados, **Revista de Ciências Sociais**, n 47, v. 4, p. 703-728, 2004.

BACELAR, T. As políticas públicas no Brasil: herança, tendências e desafios. *In: Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselhos municipais*. Orlando Alves dos Santos Junior *et al.* (Orgs.). Rio de Janeiro: Fase: 2003.

BALLESTRIN, L.; LOSEKANN, C. A abertura do conceito de sociedade civil: desencaixes, diálogos e contribuições teóricas a partir do Sul Global. **Colombia Internacional**, n. 78, mai/ago, 2013, p. 181-210.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Ed. 70, 2002.

BARROS, T.; RAVENA, N. **Representações sociais nas audiências públicas de Belo Monte: do palco ao recorte midiático**. *In: Encontro da Compólitica*, Rio de Janeiro, 2011.

BENEVIDES, M. V. M. **A Cidadania Ativa**. São Paulo: Ed. Ática, 1991.

BENHABIB, S. Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática. *In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro [org.]. A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

BERNARDES, C. B.; BARROS, A. T. A cobertura jornalística das audiências públicas nas mídias legislativas. **Estudos em Jornalismo e Mídia**, v. 7, n. 2, p. 260-272, Jul/Dez, 2010.

BEZERRA, H. D. Atores políticos, informação e democracia. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, nº 2, Novembro, 2008, p. 414-431.

BOBBIO, N. **O conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

_____. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOHMAN, J. **Public Deliberation** – pluralism, complexity and democracy. Cambridge: MIT Press, 1996.

BORBA, J.; SILVA, L. L. Sociedade civil ou capital social? Um balanço teórico. *In: BAQUERO, M.; CREMONESE, D. (Orgs.). Capital social: teoria e prática*. Porto Alegre: Unijuí, 2006.

BRAGA, I. Câmara derruba decreto de Dilma que regulamenta os conselhos populares. **O Globo**, out, 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: **Agenda 21**. Brasília: 1995.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 nov 2015.

_____. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014.** Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 22 nov 2016.

_____. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Diário Oficial União, Brasília/ DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 17 nov. 2015.

_____. **Plano Nacional de Resíduos Sólidos** – Versão preliminar para Consulta. Ministério do Meio Ambiente, 2011.

_____. **Lei nº 9795/1999.** Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=321>>. Acesso em: 10 set 2018.

BRELAS, G.; ALVEZ, M. A. A. O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010). **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 47, n 4, p. 803-826, jul/ago 2013.

BRESSER PEREIRA, L. C. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. **Lua Nova**, n. 36, 1995.

BUARQUE de HOLANDA, S. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

BURNDTLAND COMMISSION. **World Comission on Environment and Development: our common future**. New York Oxford University Press, 1987.

BURSZTYN, M. Estado e meio ambiente no Brasil: desafios institucionais. In: BURSZTYN, M. (Org.). **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

CAMARGO, A. L. B. **Desenvolvimento sustentável: Dimensões e Desafios**. São Paulo: Papirus, 2003.

CANTUÁRIA, E. R.; RIBEIRO, A. C. **Atores na Governança da APA do Rio Curiaú**: Relações nem tanto harmoniosas. VI Encontro Nacional da Anppas, 18 a 21 de setembro, Belém/PA, 2012.

CARVALHO, A. I. **Conselhos de Saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: FASE/IBAM, 1995.

CARVALHO, E. Lei exige fim dos lixões até esse sábado. 60% não se adequaram. **G1**, ago, 2014.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CICONELLO, A. **Social Participation as a Democracy - Consolidating Process in Brazil**. In: GREEN, D. From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World, Oxfam International, 2008.

CLEAVER, F. The inequality of social capital and the reproduction of chronic poverty. **World Development**, v. 33, n. 6, p. 893-906, 2005.

COHEN, J. L. Deliberação e legitimidade democrática. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro [org.]. **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

_____. Sociedade civil e globalização: repensando categorias. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p. 419-459, 2003.

COHEN, J. L.; ARATO, A. **Civil society and political theory**. Cambridge, MIT Press, 1992.

COHEN, J. L.; ROGERS, J. Power and reason. In: FUNG, A.; WRIGHT, E. O. **Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance**. London; New York: Verso, 2003. p. 237-255.

CONNELL, R. A iminente revolução na teoria social. **Revista Brasileira das Ciências Sociais**, São Paulo, v. 27, n. 80, p. 09-20, oct. 2012.

COSTA, E. R. **Uma visão comentada sobre a lei da PNRS**. Net. Revista Petrus. Disponível em: < <http://www.revistapetrus.com.br/uma-visao-comentada-sobre-a-lei-da-pnrs/>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

COSTA, S. Democracia cosmopolita: déficits conceituais e equívocos políticos. **Revista Brasileira das Ciências Sociais**, vol.18, n.53, pp.19-32, 2003.

_____. Contextos da construção do espaço público no Brasil. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 47, p. 179-192, mar. 1997.

CUNHA, E. S. M. Conferências de políticas públicas e inclusão participativa. In: AVRITZER, L. **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: IPEA, 2013.

_____. **Efetividade Deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997 / 2006)**. Tese de doutorado, Universidade de Minas Gerais, 2009.

CUNHA, E. S. M.; ALMEIDA, D. C. R.; FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, R.R.C. **Efetividade**

das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil. *In: SOARES, J. A.; CACCIA-BAVA, S. (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.* São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *In: Daniel Mato (coord.) Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización.* Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004.

DAHL, R. **Sobre a democracia.** Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001, 230 p.

DIAS, J. F. Analistas de discurso e sua prática teórica e metodológica. **Cadernos de Linguagem e Sociedade**, n. 12, v. 2, 2011.

DOWBOR, L. **A Reprodução Social Vol III – Descentralização e participação, as novas tendências.** Petrópolis: Ed. Vozes, 2003.

DRYZEK, J. K. **Foundations and frontiers of deliberative governance.** Oxford: Oxford University Press, 2010. Disponível em: <
<https://books.google.com.br/books?id=pLYVDAAAQBAJ&pg=PA178&lpg=PA178&dq=DRYZEK+Foundations+and+frontiers+of+deliberative+governance&source=bl&ots=yw4Czu3a-A&sig=BDYyHjrsWKpIF7kK8A2DsOCCcIk&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwj0MnZqMvPAhUDDpAKHQwhC88Q6AEIazAJ#v=onepage&q=DRYZEK%20Foundations%20and%20frontiers%20of%20deliberative%20governance&f=false>>. Acesso em: 08 out. 2016.

_____. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. *In: COELHO, V. S.; NOBRE, M (Org.). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo.* São Paulo: Ed. 34, 2004.

DULAC, V. F.; BAGGIOTTO, C.; CRUZ, J. C.; CONSENSA, C. B. **Classificação das deliberações e projetos aprovados pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Santa Maria.** 3º Congresso Internacional de Tecnologias para o Meio Ambiente Bento Gonçalves – RS, Brasil, 25 a 27 de Abril de 2012.

EASTERBY-SMITH, M.; THORPE, R.; LOWE, A. **A Pesquisa Gerencial em Administração.** São Paulo: Pioneira, 1999.

ELIAS, N. **O processo civilizador.** Volume 2: Formação do Estado e Civilização. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

EPSTEIN, R. A. Direct Democracy: government of the people, by the people and for the people. **Harvard Journal of Law and Public Policy**, n 819, 2011.

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e Mudança Social.** Brasília: UnB, 2001.

FALCÃO, M. Câmara derruba decreto de conselhos populares e impõe a 1ª derrota a Dilma após reeleição. **Folha de São Paulo**, nov, 2014.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 13 ed., vol 1. São Paulo: Editora Globo, 1998.

FARIA, C. R. S. **A Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Boletim do Legislativo, nº 15. Brasília, 2012.

FARIA, C. F. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova**, n. 50, p. 47-68, 2000.

FARIA, C. F.; SILVA, V. P.; LINS, I. L. Conferências de Políticas Públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº7. Brasília, jan-abr 2012, p. 249-284.

FEREJOHN, J.; PASQUINO, P. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 16, n. 45, 2001.

FERNANDES, A. S. A. **Gestão municipal e participação social no Brasil: a trajetória de Recife e Salvador (1986-2000)**. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2004.

FERNANDEZ, J; MOURA, A; ROMMA, J.C. Sistema de logística reversa: responsabilidade compartilhada sobre o ciclo de vida do produto. **Revista Desafios do Desenvolvimento**. IPEA, 2012. Ano 9. Edição 74.

FERRAZ, M. F. **Do tribuna da plebe**. São Paulo: EDUSP, 1989.

FERREIRA, D. E. S. **Participação e deliberação: análise do impacto dos usos das novas tecnologias digitais na dinâmica dos orçamentos participativos de Belo Horizonte e Recife**. Tese de doutorado, Universidade de Minas Gerais, 2012.

FERREIRA, L. da C. **A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 1998.

FILHO, N. C. C. **Democracia e participação social: um retrato das audiências públicas nas agências reguladoras federais**. Dissertação de Mestrado, Fundação Getúlio Vargas, 2016.

FIORIN, J. L. **Argumentação**. São Paulo: Editora Contexto, 2015.

_____. **Elementos de análise do discurso**. São Paulo: Editora Contexto, 2008.

_____. **Linguagem e ideologia**. São Paulo: Editora Ática, 2007.

FONSECA, I.; REZENDE, R. R.; OLIVEIRA, M. S.; PEREIRA, A. K. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo Federal. **Revista do Serviço Público** Brasília v. 64, n. 1, p. 7-29, jan/mar 2013.

FONSECA, I. F.; MOURA, A. M. **Processo político e decisório no âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente** – relatório 1. Brasília: Ipea, 2011.

FONSECA, I. REZENDE, R. **Fatores Críticos das Audiências Públicas do Governo Federal**. Nota técnica n. 04. Ipea-Diretoria de Estudos e Política do Estado, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2013.

FONTANA, E. **Reflexões acerca da (frágil) participação social nas audiências públicas**: a contribuição do comunitarismo responsivo para a construção do poder local. XII Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. CEPEJUR, 2015.

FOUCAULT, M. **A ordem do discurso**. São Paulo: Edições Loyola, 2009.

FRAZER, N. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: ROBINS, B. (Ed.). **The phantom public sphere**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1993. p. 1-32.

FREITAS, H.; OLIVEIRA, M.; SACCOL, A. Z.; MOSCAROLA, J. O Método de pesquisa survey. **Revista de Administração**, São Paulo v. 35, n. 3, p. 105-112, jul/set 2000.

FREYRE, G. **Casa-grande & senzala**. 42. ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. Recursos, decisão e poder: Conselhos Gestores de Políticas Públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 67-81, 2006.

FUNG, A. Varieties of participation in complex governance. **Public Administration Review**, v. 66, Issue Supplement s1, Version of Record online: nov, 2006.

GADIA, G. C. M. L.; OLIVEIRA, M. Â. A logística reversa como instrumento de ação na garantia da sustentabilidade ambiental: análise das inovações trazidas pela política nacional de resíduos sólidos. São Paulo: **Revista Idea**, V.2, n.2. Jan-Jul. 2011.

GODOY, M. R. B. Dificuldades para aplicar a Política Nacional de Resíduos Sólidos no Brasil. **Caderno de Geografia**, v. 23, n. 39, 2013.

GOHN, M. da G. As relações sociedade civil e Estado nos anos 90: perspectivas sobre a participação. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Editora Cortez, ano XII, n 36, p. 13-20, 1991.

_____. Pluralidade da representação na América Latina. **Sociedade e estado**, Brasília, v. 29, n. 1, p. 73-90, abr, 2014.

GOMES, E. G. M. **Conselhos gestores de políticas públicas**: democracia, controle social e instituições. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, 2003.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, v. 3.

GRAU, N. **Modelos de controle e de participação sociais existentes na administração pública federal**. Relatório de Pesquisa. Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão /World Bank/PNUD, 2010.

GRUPO DE ESTUDOS E PESQUISAS “HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL – HISTEDBR. **Jusnaturalismo**. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_jusnaturalismo.htm>. Acesso em: 24 abr. 2017.

GUIMARÃES, R. P.; FONTOURA, Y.S.R. Rio+20 ou Rio-20? Crônica de um fracasso anunciado. **Ambiente e sociedade**, São Paulo, v. 15, n. 3, p. 19-39, Dec. 2012.

GUTIERREZ, G. R.; ALMEIDA, M. A. B. Teoria da Ação Comunicativa (Habermas): estrutura, fundamentos e implicações do modelo. **Veritas**, Porto Alegre, v. 58, n. 1, jan./abr. 2013, p. 151-173.

GUTMANN, A. A desarmonia da democracia. **Lua Nova**. São Paulo, nº 36, 1995, p.5-37.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade, Rio Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. **Teoria do Agir Comunicativo, vol. 1 e 2**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

_____. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, Cedec: São Paulo, nº. 36, p.39-53, 1995.

HEGEL, G. W. F. **Princípios da Filosofia do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

HELD, D. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HENDRIKS, C. Integrated Deliberation: civil society's dual role in deliberative democracy. **Political studies**, v. 54, p. 486-508, 2006.

HERMANY, R.; FRANTZ, D. A modernização da gestão pública municipal: uma perspectiva a partir das audiências públicas eletrônica. In: LEAL, R. G.; REIS, J. R. (Orgs.). **Direitos sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2010.

HOBBS, T. **Leviatã**: ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. São Paulo: Nova Cultural, 1997. (Coleção Os Pensadores).

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**, Brasília: IPEA, 2007.

_____. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Roberto Rocha C. Pires. (Org.). v. 7, 372 p., 2011.

_____. **Potencial de Efetividade das Audiências Públicas do Governo Federal:** relatório de conclusão da pesquisa. Brasília: IPEA, 2013b. Disponível em: www.ipea.gov.br/participacao.

_____. **Conselhos Nacionais:** Perfil e atuação dos conselheiros. Brasília: IPEA, 2013a. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf. Acesso em 28 jan 2016.

_____. **Audiências Públicas no Âmbito do Governo Federal:** Análise preliminar e bases para avaliação. Relatório de pesquisa. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: www.ipea.gov.br/participacao.

_____. **Instituições participativas e políticas públicas no Brasil:** características e evolução nas duas últimas décadas. *In:* Brasil em Desenvolvimento 2010: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2010.

JACOBI, P. R. **Participação na gestão ambiental no Brasil:** os comitês de bacias hidrográficas e o desafio do fortalecimento de espaços públicos colegiados. CLACSO, Consejo Latino americano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Marzo, 2006.

KLEIN, L. M. M. **Conferências nacionais de políticas públicas e democracia participativa:** influência das diretrizes das Conferências de Meio Ambiente nas decisões governamentais do período 2003-2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Pernambuco, 2013.

KRITSCH, R. Estado e sociedade civil na teoria política: alguns paradigmas, muitas trajetórias. **Política & Sociedade.** Florianópolis, v. 13, n. 28, set/dez, 2014.

KOTHARI, U. The case for participation as tyranny. *In:* COOKE, B.; KOTHARI, U. (Org.). **Participation: the new tyranny?** New York: Zed Books, 2001. p. 1-15.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, n.67, pp.49-103, 2006.

LECHNER, N. Estado, mercado e desenvolvimento na América Latina. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 237-248, Apr. 1993.

LEFEBVRE, J.; MACHEREY, P. **Hegel e a sociedade civil.** S.P: Discurso Editorial, 1999.

LEITE, P. R. **Logística reversa e a política nacional de resíduos sólidos.** Revista tecnológica edit. Publicare, ano XVI, nº 02, nov 2010.

LIMA, P. P. F. **Conselhos nacionais.** *In:* SOUTO, A. L.; PAZ, R. D.; MORONI, J. A. Governança democrática no Brasil contemporâneo: estado e sociedade na construção de políticas públicas. Instituto Pólis/INESC, ago 2011.

LOBATO, A. O. C.; WIENKE, F. F. Participação popular no direito ambiental: desafios para a efetivação do princípio democrático. *In:* LUNELLI, C. A. (Org). **Direito, Ambiente e Políticas Públicas.** Curitiba: Juruá Editora, 2011.

LOEBEL, E. **Sociedade civil**: uma perspectiva histórica e sociológica. XXXI Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro: set. 2007.

LOSEKANN, C. Participação da sociedade civil na política ambiental do Governo Lula. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 179-200, abr. 2012.

LÜCHMANN, L. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 20, n. 43, oct. 2012.

_____. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, 2007.

_____. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 87-97, jan./abr. 2008.

MACIEL, M. A. **Políticas públicas e desenvolvimento sustentável**: a avaliação ambiental estratégica como instrumento de integração da sustentabilidade ao processo decisório. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2913, 23 jun. 2011.

MAIA, A. A. **Importância da audiência pública como mecanismo de participação social em projetos de transportes**. Dissertação de Mestrado em Transportes, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Faculdade de Tecnologia. Universidade de Brasília, Brasília, DF, 165 p., 2015.

MANOR, J. User committees: a potentially damaging second wave of decentralization? **The European Journal of Development Research**, v. 16, n. 1, p. 192-213, 2004.

MANSBRIDGE, J. Deliberative democracy or democratic deliberation? In: ROSENBERG, S. W. (Ed.). **Deliberation, participation and democracy: can the people govern?** New York: Palgrave Macmillan, 2007. Disponível em: <http://link.springer.com/chapter/10.1057%2F9780230591080_12#page-1>. Acesso em: 07 jan 2017.

MANSBRIDGE, J. ; BOHMAN, J.; CHAMBERS, S.; CHRISTIANO, T.; FUNG, A.; PARKINSON, J.; THOMPSON, D. F.; WARREN, M. E. A systemic approach to deliberative democracy. **Journal of Public Deliberation**, v. 10, issue 2, article 3, 2014.

MARQUES, A. C, S. **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2^a ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARX, K. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MATTOS, P. **Regulação econômica e social e participação pública no Brasil**. IX Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, Espanha, 2004.

MATOS, S. M. S. **O parlamento das Águas**: a experiência dos Comitês de Bacia Hidrográfica na política de recursos hídricos em Sergipe. Tese de doutorado, Universidade Federal de Sergipe, 2015.

MÁXIMO, L. **Cidades com orçamento participativo gastam mais com saúde e saneamento**. Observatório da Sociedade Civil. Disponível em: <<https://observatoriosc.wordpress.com/2014/02/11/cidades-com-orcamento-participativo-gastam-mais-com-saude-e-saneamento/>>. Acesso em: 24 out. 2016.

MENDES, V. A. A sociedade civil em Hegel e Marx. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 12, n. 2, p. 235-252, 2012.

MILARÉ, E. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2007.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <www.mma.gov.br/port/conama>. Acesso em: 21 jan. 2016.

_____. **Relatório da I CNMA**. Brasília, DF. Dez, 2003.

_____. **Relatório da II CNMA**. Brasília, DF. Dez, 2005.

_____. **Relatório da III CNMA**. Brasília, DF. Dez, 2008.

_____. **Relatório da IV CNMA**. Brasília, DF. Dez, 2013.

MONOSOWSKI, E. Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil. **Cadernos FUNDAP**, São Paulo, ano 9, n.16, p. 15-24, 1989.

Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade - MAPAS. **A experiência do Projeto Mapas de monitoramento político de iniciativas de participação do governo Lula**. Relatório do Projeto, dezembro de 2005.

MOURA, A. M. M.; FONSECA, I. F. **Conselho Nacional de Meio Ambiente: análise e recomendações de aperfeiçoamento**. In: Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. IPEA, 2016.

MOURA, J. T. V.; SILVA, M. K. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, número suplementar, p. 43-54, ago. 2008.

NASCIMENTO, L. F. **Gestão Ambiental e a Sustentabilidade**. Brasília: Sistema Universidade Aberta do Brasil, 2008.

NETO, E. A. M. **Sobre a sociedade civil em Hegel, Marx e Gramsci**. Anais do IV Simpósio Lutas Sociais na América Latina. Londrina: 14 a 17 de setembro de 2010.

NEUMAN, W. L. **Social Research Methods**: qualitative and quantitative approaches. 3a ed. Boston: Allyn & Bacon, 1997.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. *In*: COELHO, V. S.; NOBRE, M (Org). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

NOGUEIRA, M. A. A sociedade civil contra a política? **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, Fundação SEADE, v. 8, n. 2, abr/jun, 1994.

_____. **Um Estado para a sociedade civil**. São Paulo: Ed. Cortez, 2 ed, 2005.

ORLANDI, E. **Análise do Discurso: princípios e procedimentos**. Campinas: Fontes, 1999.

PÁDUA, E. M. M. Análise do conteúdo, análise do discurso: questões teórico-metodológicas. **Revista de Educação PUC-Campinas**, n. 13, p. 21-30, nov 2002.

PAPADOPOULOS, Y.; WARIN, P. Are innovative, participatory, and deliberative procedures in policy making democratic and effective? **European Journal of Political Research**, n. 46, p. 445-472, 2007.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEDROSA, C. E. F. **Análise Crítica do Discurso: do linguístico ao social no gênero midiático**. São Cristóvão: Editora UFS; Aracaju: Fundação Oviêdo Teixeira, 2008.

PEREIRA, W. E. N. Do estado liberal ao neoliberal. **Interface**. Natal, v.1, n.1, jan/jun 2004.

PERLATTO, F. Habermas, a esfera pública e o Brasil. **Revista Estudos Políticos**, n. 04, 2012.

PITKIN, H. F. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua Nova**. São Paulo, v. 67, p. 15-47, 2006.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, 2011, p. 259-305.

POZZEBOM, F. R. Câmara derruba decreto de Dilma que cria plano de participação social. **Jornal GGN**, out, 2014.

QUERMES, P. A. A. **Conhecimentos técnicos, políticas públicas e participação: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente**. Tese de doutorado, Universidade de Brasília, 2006.

RAMOS, F.C.; MELO, R.; FRATESCHI, Y. **Manual de filosofia política: para os cursos de teoria do Estado, ciência política, filosofia e ciências sociais**. São Paulo: Saraiva, 2012.

RESENDE, C. A. S. **Participação social e atuação de grupos de interesse: um estudo sobre as audiências públicas da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e**

Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados. II Semana da Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade de São Carlos, 2014.

REVEILLEAU, A. C. A. **Política Nacional de Resíduos Sólidos**: aspectos da responsabilidade dos geradores na cadeia do ciclo de vida de um produto. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, n. 10, p. 163-174 junho/2011.

RIBAS, J. A. N.; PIRES, V. R.; LUIZ, D. E. C. A Política Nacional de Participação Social: apontamentos sobre a relação do Estado com a sociedade civil brasileira. **SER Social**, Brasília, v. 17, n. 36, p. 84-103, jan-jun, 2015.

ROCHA, D; DEUSDARÁ, B. Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória. **Alea**, v 7, n 2 jul/dez 2005, p. 305-322.

ROMÃO, W. M. Políticas públicas e democracia participativa: avanços e limites das conferências nacionais no Brasil. **Revista Cambia**, vol 1, n1, 27-56, jan-jul 2015.

ROMÃO, W. M.; MARTELLI, C. G. Estudo sobre as instituições participativas: o debate sobre sua efetividade. **Revista Pensamento & Realidade**, Ano XVI, v. 28, n. 1, 2013.

ROUSSEAU, J. J. **Do Contrato Social**. Coleção A Obra Prima de Cada Autor. São Paulo: Editora Martin Claret, 2003.

RUSCHEINSKY, A. Atores Socioambientais. In: **Encontros e Caminhos**: formação de educadoras(es) ambientais e coletivos educadores. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, 327 pp.

SALHEB, G.; PERES, H.; OLIVEIRA, I.; AMARAL, M.; BOETTGER, R.; MONTEIRO, V.; SUPERTI, E. **Políticas públicas e meio ambiente: reflexões preliminares**. *Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas*, vol. 1, n° 1, 2009.

SALAZAR, M. Instituto Socioambiental. **Especialistas questionam estudos e viabilidade da Hidrelétrica de Belo Monte**. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=2972>>. Acesso em: 05 mar. 2017.

SALOMÃO, L. Senado aprova prorrogação do prazo para extinção de lixões. **G1**, jul, 2015.

SANTOS, B. S. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS Jr, O. A.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. Democracia e Gestão local: A experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS Jr, O. A.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. **Governança democrática e poder local**: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2004. p.11-56.

SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça**: a Política Social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

SAYAGO, D. Os Conselhos de Desenvolvimento Territorial: entre a participação e a representação. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v.3, n. 4, p. 9-21, 2007.

SCARDUA, F. P. **Governabilidade e descentralização da gestão ambiental no Brasil**. Tese de doutorado, Universidade de Brasília, 2003.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: Zahar, 1984.

SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – SGPR. **Participação Social**. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/participacao-social>>. Acesso em: 17 abr 2016.

_____. Democracia Participativa e mudanças sociais. In: **Democracia participativa**: uma nova relação do Estado com a Sociedade. Brasília, 2010.

_____. **Conselhos Nacionais**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://file:///C:/Users/Cliente/Downloads/Livro_Consehos_peq.pdf>. Acesso em: 28 jan 2016.

SIQUEIRA, L. C. Política ambiental para quem? **Ambiente & Sociedade**. Campinas, v. XI, n. 2, p. 425-437, jul-dez 2008.

SILVA, A. C. A. SILVA, L. P. **Participação popular no licenciamento ambiental**: as audiências públicas do aproveitamento hidrelétrico Ferreira Gomes – AP. Monografia (graduação). Universidade federal do Amapá, 2014.

SILVA, E. R. A. **Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas**: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006. Texto para discussão, 1378. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

SILVA, M. Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório brasileiro: o caso da ANEEL. **Revista da Administração Pública**, v. 46, n. 4, p. 969-992. Rio de Janeiro, jul/ago, 2012.

SILVA-SÁNCHEZ, S. S. **Cidadania ambiental**: novos direitos no Brasil. São Paulo: Humanitas; FFLCH; USP, 2000.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS - SINIR. **Situação dos Grupos Técnicos Temáticos e das negociações**. Disponível em: <http://sinir.gov.br/web/guest/logistica-reversa>. Acesso em: 17 mar 2017.

SOARES, E. **A audiência pública no processo administrativo**. Jus Navigandi, 2002. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/3145>. Acesso em: 08 fev 2017.

SOUTO, A. L.; PAZ, R. D.; MORONI, J. A. **Governança democrática no Brasil contemporâneo**: estado e sociedade na construção de políticas públicas. Instituto Pólis/INESC, ago, 2011.

SOUZA, A. Número de eleitores cresce 4% e vai a 144 milhões em todo o país. **O GLOBO**, jul, 2016.

SOUZA, C. H. L. **A que vieram as conferências nacionais?** Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. Texto para discussão, 1718. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

SOUZA, C.; CRUXÊN, I. A.; LIMA, P. P.; ALENCAR, J. L.; RIBEIRO, U. C. **Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político.** In: AVRITZER, L. **Conferências típicas e atípicas: atores, dinâmicas participativas e efetividade.** Brasília: IPEA, 2013.

SOUZA, C.; PIRES, R. Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papeis na perspectiva de gestores federais. **Revista do Serviço Público.** Brasília: v. 63, n. 4, p. 499-518, out./dez. 2012.

SOUZA, N. A. **O colapso do neoliberalismo.** São Paulo: Global, 1995.

TATAGIBA, L. Os Conselhos e a Construção da Democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselhistas. In: RUBIN, A. A.; FERNANDES, T.; RUBIN, I. (Org.) **Políticas Culturais, Democracia & Conselhos de Cultura.** Salvador: EDUFBA, 2010.

_____. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: **A participação em São Paulo.** AVRITZER, Leonardo (org.). São Paulo: Editora Unesp, 2004.

_____. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, E. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã.** São Paulo: Editora Cortez, 2001.

VASCONCELOS, P. **A audiência pública como instrumento de participação popular na avaliação do estudo de impacto ambiental.** Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2002.

VAZ, A. C. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: IPEA, 2011.

VERDÉLIO, A. Governo federal defende prorrogação do prazo da lei que acaba com os lixões. **EBC Agência Brasil**, fev, 2016.

VESTENA, C. **Participação ou formalismo?** O impacto das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal brasileiro (dissertação de mestrado). Rio de Janeiro: FGV, Mestrado Profissional em Poder Judiciário, 2010.

VIOLA, E.; MAINWARING, S. Novos movimentos sociais: cultura política e democracia: Brasil e Argentina. In: SCHERER-WARREN, I.; KRISCHKE, J. (Org.)

Uma Revolução no Cotidiano: Os Novos Movimentos Sociais na América do Sul, São Paulo: Brasiliense, 1987.

VITULLO, G. O. **Teorias Alternativas de democracia**: uma análise comparada. Dissertação de Mestrado, PPGCP/UFRGS. Rio Grande do Sul, 1999.

WEBER, M. **Ciência e Política**: duas vocações. São Paulo: Editora Cultrix, 1993.

_____. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora da UnB, 1991.

ZHOURI, A. Justiça ambiental, diversidade cultural e *accountability*: desafios para a governança ambiental. **Revista Brasileira das Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 68, Out. 2008.

ANEXOS

ANEXO A - Convite Eletrônico Audiência Pública Região Centro-Oeste

CONVITE

1ª AUDIÊNCIA PÚBLICA DO PLANO
NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS
Região Centro-Oeste

O Ministério do Meio Ambiente e o Governo do Estado de Mato Grosso do Sul convidam para a 1ª Audiência Pública do Plano Nacional de Resíduos Sólidos da Região Centro-Oeste a realizar-se em Campo Grande-MS nos dias 13 e 14 de setembro de 2011.

Data: 13 de setembro 2011

Horário: 8 horas

Local: Yotedy - Rua Antônio Maria Coelho, 6.200 - Parque das Nações Indígenas.

PROGRAMAÇÃO

Dia 13 (terça-feira) - Local: Yotedy

08h.....Credenciamento

08h30...Abertura Solene

09h.....Apresentação da Proposta Preliminar do Plano Nacional de Resíduos Sólidos

10h40...Intervalo

11h.....Distribuição dos participantes em grupos para discussão das estratégias gerais da PNRS, diretrizes e metas (Educação Ambiental, Logística

reserva e Instrumentos Econômicos)

12h.....Intervalo

Período da tarde das 14h às 18h (intervalo às 16h)

Local: Sebrae/MS - Av. Mato Grosso, 1.661

14h.....Grupos Temáticos

Tema 1: Resíduos sólidos urbanos e a inclusão de catadores de materiais recicláveis

Tema 2: Resíduos de serviços de saúde, portos, aeroportos e terminais rodoviários

Tema 3: Resíduos industriais

Tema 4: Resíduos de mineração

Tema 5: Resíduos agrossilvopastoris

Tema 6: Resíduos da construção civil

Dia 14 (quarta-feira) - Local: Sebrae/MS

08h30...Continuação dos grupos temáticos

12h.....Intervalo

14h.....Plenária para apresentação das contribuições

16h.....Encerramento



Faça sua inscrição: www.mma.gov.br

Informações: (67) 3389-5547

(67) 3318-5617

MMA: (61) 2028-2011



ORGANIZAÇÃO:

SEHAC
Secretaria de Estado de
Habitação e das Cidades

SEMACE
Secretaria de Estado de Meio Ambiente,
do Planejamento, da Ciência e Tecnologia

IMASUL
Instituto de Meio Ambiente
do Estado de Mato Grosso do Sul

ASSOMASUL
Associação dos Municípios
do Estado de Mato Grosso do Sul

APOIO:

**Conselho
Estadual
das Cidades**

**Conselho Estadual
de Controle
Ambiental**

Campo Grande
Fé e a gente que faz

SEBRAE

REALIZAÇÃO:

Estado do Mato Grosso do Sul
Secretaria do Meio Ambiente

GOVERNO FEDERAL
Ministério do Meio Ambiente

BRASIL
PAÍS RICO E PAÍS SEM POLUIÇÃO

ANEXO B - Convite Eletrônico Audiência Pública Região Sul

CONVITE

2ª AUDIÊNCIA PÚBLICA DO PLANO NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS Região Sul

O Ministério do Meio Ambiente e o Governo do Estado do Paraná convidam para a 2ª Audiência Pública do Plano Nacional de Resíduos Sólidos da Região Sul a realizar-se em Curitiba/PR nos dias 04 e 05 de outubro de 2011.

Data: 04 e 05 de outubro de 2011
Horário: 08h
Local: Federação das Indústrias do Estado do Paraná (Fiep)
 Centro de Exposição Horácio Coimbra: Rua Comendador Franco, 1341. Jardim Botânico - Curitiba/PR

PROGRAMAÇÃO

Dia 04 (terça-feira) - Local: Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP)

08h..... Credenciamento
 08h30..... Abertura Solene
 09h..... Apresentação da Proposta Preliminar do Plano Nacional de Resíduos Sólidos
 10h40..... Intervalo
 11h..... Apresentação das estratégias gerais da PNRS, diretrizes e metas (Educação Ambiental, Logística Reversa e Instrumentos Econômicos)
 12h..... Intervalo

Período da tarde das 14h às 16h (Intervalo às 16h)
Local: Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP)

14h..... Grupos Temáticos

- Tema 1: Resíduos sólidos urbanos e a inclusão de catadores de materiais recicláveis
- Tema 2: Resíduos de serviços de saúde, portos, aeroportos e terminais rodoviários
- Tema 3: Resíduos industriais
- Tema 4: Resíduos de mineração
- Tema 5: Resíduos agropecuários
- Tema 6: Resíduos da construção civil

Dia 05 (quarta-feira) - Local: Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP)

08h30..... Continuação dos grupos temáticos
 12h..... Intervalo
 14h..... Plenária para apresentação das contribuições
 16h..... Encerramento



Faça sua inscrição: www.mma.gov.br
 Informações: (41) 3304-7756
 (41) 3304-7854
 MMA: (61) 2028-2011



Realização:



ANEXO C - Convite Eletrônico Audiência Pública Região Centro-Oeste

CONVITE

3ª AUDIÊNCIA PÚBLICA DO PLANO NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Região Sudeste

O Ministério do Meio Ambiente e o Governo do Estado de São Paulo convidam para a 3ª Audiência Pública do Plano Nacional de Resíduos Sólidos da Região Norte a realizar-se em São Paulo/SP nos dias 10 e 11 de outubro de 2011.

Data: 10 e 11 de outubro de 2011
Horário: 08h
Local: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Avenida Paulista nº 1313

PROGRAMAÇÃO

Dia 10 (segunda-feira) - Local: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)

08h..... Credenciamento
08h30... Abertura Solene
09h..... Apresentação da Proposta Preliminar do Plano Nacional de Resíduos Sólidos
10h40... Intervalo
11h..... Apresentação das estratégias gerais da PNRS, diretrizes e metas (Educação Ambiental, Logística Reversa e Instrumentos Econômicos)
12h..... Intervalo

Período da tarde das 14h às 18h (Intervalo às 16h)
Local: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)

14h..... Grupos Temáticos
Tema 1: Resíduos sólidos urbanos e a inclusão de catadores de materiais recicláveis
Tema 2: Resíduos de serviços de saúde, portos, aeroportos e terminais rodoviários
Tema 3: Resíduos industriais
Tema 4: Resíduos de mineração
Tema 5: Resíduos agropecuários
Tema 6: Resíduos da construção civil

Dia 11 (terça-feira) - Local: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)

08h30... Continuação dos grupos temáticos
12h..... Intervalo
14h..... Plenária para apresentação das contribuições
16h..... Encerramento



Faça sua inscrição: www.mma.gov.br
Informações: (11) 3133-3000
MMA: (61) 2028-2011








ANEXO D - Convite Eletrônico Audiência Pública Região Nordeste

CONVITE

4ª AUDIÊNCIA PÚBLICA DO PLANO NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS Região Nordeste

O Ministério do Meio Ambiente e o Governo do Estado de Pernambuco convidam para a 4ª Audiência Pública do Plano Nacional de Resíduos Sólidos da Região Nordeste a realizar-se em Recife-PE nos dias 13 e 14 de outubro de 2011.

Data: 13 a 14 de outubro 2011
Horário: 08h
Local: Mar Recife Hotel - Rua Barão de Souza Leão, nº 451 - Recife/PE

PROGRAMAÇÃO

Dia 13 (quinta-feira) - Local: Mar Recife Hotel - Rua Barão de Souza Leão, nº 451 - Recife/PE

08h.....Credenciamento
 08h30...Abertura Solene
 09h.....Apresentação da Proposta Preliminar do Plano Nacional de Resíduos Sólidos
 10h40...Intervalo
 11h.....Apresentação das estratégias
 geral da PNRS, diretrizes e metas (Educação Ambiental, Logística
 Reversa e Instrumentos Econômicos)
 12h.....Intervalo

Período da tarde das 14h às 18h (Intervalo às 16h)
Local: Mar Recife Hotel - Rua Barão de Souza Leão, nº 451 - Recife/PE

14h.....Grupos Temáticos
 Tema 1: Resíduos sólidos urbanos e a inclusão de catadores de materiais recicláveis
 Tema 2: Resíduos de serviços de saúde, portos, aeroportos e terminais rodoviários
 Tema 3: Resíduos industriais
 Tema 4: Resíduos de mineração
 Tema 5: Resíduos agro-silvo-pastoris
 Tema 6: Resíduos da construção civil

Dia 14 (sexta-feira) - Local: Mar Recife Hotel - Rua Barão de Souza Leão, nº 451 - Recife/PE

08h30...Continuação dos grupos temáticos
 12h.....Intervalo
 14h.....Plenária para apresentação das contribuições
 16h.....Encerramento



Faça sua inscrição: www.mma.gov.br
 Informações: (61) 3183-5502
 MMA: (61) 2028-2011








Realização



ANEXO E - Convite Eletrônico Audiência Pública Região Norte

CONVITE

5ª AUDIÊNCIA PÚBLICA DO PLANO NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS Região Norte

O Ministério do Meio Ambiente e o Governo do Estado do Pará convidam para a 5ª Audiência Pública do Plano Nacional de Resíduos Sólidos da Região Norte a realizar-se em Belém - PA nos dias 18 e 19 de outubro de 2011.

Data: 18 de outubro 2011
Horário: 08h
Local: Hotel Beira Rio, Av. Bernardo Sayão n. 4804 (próximo à UFPA) - Belém/PA

PROGRAMAÇÃO

Dia 18 (terça-feira) - Local: Hotel Beira Rio, Av. Bernardo Sayão n. 4804 (próximo à UFPA) - Belém/PA

08h.....Credenciamento
 08h30...Abertura Solene
 09h.....Apresentação da Proposta Preliminar do Plano Nacional de Resíduos Sólidos
 10h40...Intervalo
 11h.....Apresentação das estratégias gerais da PNRS, diretrizes e metas (Educação Ambiental, Logística Reversa e Instrumentos Econômicos)
 12h.....Intervalo

Período da tarde das 14h às 18h (intervalo às 16h)
Local: Hotel Beira Rio, Av. Bernardo Sayão n. 4804 (próximo à UFPA) - Belém/PA

14h.....Grupos Temáticos
Tema 1: Resíduos sólidos urbanos e a inclusão de catadores de materiais recicláveis
Tema 2: Resíduos de serviços de saúde, portos, aeroportos e terminais rodoviários
Tema 3: Resíduos industriais
Tema 4: Resíduos de mineração
Tema 5: Resíduos agroflorestais
Tema 6: Resíduos da construção civil

Dia 19 (quarta-feira) - Local: Hotel Beira Rio, Av. Bernardo Sayão n. 4804 (próximo à UFPA) - Belém/PA

08h30...Continuação dos grupos temáticos
 12h.....Intervalo
 14h.....Plenária para apresentação das contribuições
 16h.....Encerramento



Faça sua inscrição: www.mma.gov.br
 Informações: (91) 3184-3332
 MMA: (61) 2028-2011



Realização

Secretaria de Estado do Meio Ambiente
GOVERNO DO PARÁ

Ministério do Meio Ambiente
BRASIL
 Por onde é bom estar

ANEXO F - Convite Eletrônico Audiência Pública Nacional

CONVITE

AUDIÊNCIA PÚBLICA DO PLANO NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Brasília - DF

O Ministério do Meio Ambiente convida para a Audiência Pública do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, nos dias 30 de novembro e 1º de dezembro de 2011, em Brasília - DF.

Data: 30 de novembro 2011
Horário: 08h
Local: Fênix Eventos SGAS 915 - Lotes 75/76 - 1º andar ParlaMundi da LBV - Brasília/DF

PROGRAMAÇÃO

Dia 30 (quarta-feira) - Local: Fênix Eventos SGAS 915 - Lotes 75/76 - 1º andar ParlaMundi da LBV - Brasília/DF

08h..... Credenciamento
 08h30... Abertura Solene
 09h..... Apresentação da Proposta Preliminar do Plano Nacional de Resíduos Sólidos
 10h40... Intervalo
 11h..... Apresentação das estratégias gerais da PNRS, diretrizes e metas (Educação Ambiental, Logística Reversa e Instrumentos Econômicos)
 12h..... Intervalo

Período da tarde das 14h às 18h (intervalo às 16h)
Local: Fênix Eventos SGAS 915 - Lotes 75/76 - 1º andar ParlaMundi da LBV - Brasília/DF

14h..... Grupos Temáticos

- Tema 1:** Resíduos sólidos urbanos e a inclusão de catadores de materiais recicláveis
- Tema 2:** Resíduos de serviços de saúde, portos, aeroportos e terminais rodoviários
- Tema 3:** Resíduos industriais
- Tema 4:** Resíduos de mineração
- Tema 5:** Resíduos agrossilvopastoris
- Tema 6:** Resíduos da construção civil

Dia 1º (quinta-feira) - Local: Fênix Eventos SGAS 915 - Lotes 75/76 - 1º andar ParlaMundi da LBV - Brasília/DF

08h30... Continuação dos grupos temáticos
 12h..... Intervalo
 14h..... Plenária para apresentação das contribuições
 16h..... Encerramento



Faça sua inscrição: www.mma.gov.br
 Informações: (61) 2028-2103
 MMA: (61) 2028-2120



REALIZAÇÃO:

GOVERNO FEDERAL
 Ministério do Meio Ambiente
BRASIL
 PAZ BOM & PAZ SEM FOME